Manual do Candidato

Política Internacional

Cristina Soreanu Pecequilo

2ª edição atualizada

Fundação Alexandre de Gusmão

Manual do Candidato

Política Internacional

Manual do Candidato

Política Internacional

Cristina Soreanu Pecequilo

2ª Edição Atualizada
Fundação Alexandre de Gusmão

Brasília, 2015

Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo, Sala 1
70170-900 Brasília - DF
Telefones: (61) 2030-6033/6034
Fax: (61) 2030-9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@itamaraty.gov.br

Equipe Técnica:
Eliane Miranda Paiva
Fernanda Antunes Siqueira
Gabriela Del Rio de Rezende
Luiz Antônio Gusmâo
Andé Luiz Ventura Ferreira

Revisão:
Júlia Godoy

Projeto gráfico:
Wagner Alves

E-book:
Jefferson Mota - Gráfica e Editora Ideal

Fotografia da capa:
Parede de mármore, de Athos Bulcão, 1966
Acervo do Ministério das Relações Exteriores

Impresso no Brasil 2012

P365

PECEQUILO, Cristina Soreanu.

Manual do candidato: política internacional / Cristina Soreanu Pecequilo; apresentação do Embaixador Georges Lamazière. –2. ed. rev. atual. – Brasília : FUNAG, 2015.

(Manual do candidato).

"Existem duas respostas frequentes para qualquer evento histórico, ambas inapropriadas, se não totalmente equivocadas: dizer que tudo mudou ou dizer que nada mudou."

Fred Halliday, 2002.

A meus pais

Cristina Soreanu Pecequilo

Professora de Relações Internacionais da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP).
Pesquisadora Associada do Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT/UFRGS) e dos Grupos de Pesquisa Inserção Internacional Brasileira: Projeção Global e Regional da UNIFESP/UFABC e Relações Internacionais do Brasil Contemporâneo da UnB.
Mestre e Doutora em Ciência Política pela FFLCH/USP.
Autora de diversos livros e artigos sobre as relações internacionais
contemporâneas e a política externa do Brasil e dos EUA.

E-mail: crispece@gmail.com

Apresentação

Embaixador Georges Lamazière
Diretor do Instituto Rio Branco

A Fundação Alexandre de Gusmão (Funag) retoma, em importante iniciativa, a publicação da série de livros "Manual do Candidato", que comporta diversas obras dedicadas a matérias tradicionalmente exigidas no Concurso de Admissão à Carreira de Diplomata. O primeiro "Manual do Candidato" ("Manual do Candidato: Português") foi publicado em 1995, e desde então tem acompanhado diversas gerações de candidatos na busca por uma das vagas oferecidas anualmente.

O Concurso de Admissão à Carreira de Diplomata, cumpre ressaltar, reflete de maneira inequívoca o perfil do profissional que o Itamaraty busca recrutar. Refiro-me, em particular, à síntese entre o conhecimento abrangente e multifacetado e a capacidade de demonstrar conhecimento específico ao lidar com temas particulares. E assim deve ser o profissional que se dedica à diplomacia. Basta lembrar que, em nosso Serviço Exterior, ao longo de uma carreira típica, o diplomata viverá em diversos países diferentes, exercendo em cada um deles funções distintas, o que exigirá do diplomata não apenas uma visão de conjunto e entendimento amplo da política externa e dos interesses nacionais, mas também a flexibilidade de compreender como esses interesses podem ser avançados da melhor maneira em um contexto regional específico.

Nesse sentido, podemos indicar outro elemento importante que se encontra sempre presente nas avaliações sobre o CACD: a diversidade. O Itamaraty tem preferência pela diversidade em seus quadros, e entende que esse enriquecimento é condição para uma expressão externa efetiva e que faça jus à amplitude de interesses dispersos pelo país. A Chancelaria brasileira é, em certo sentido, um microcosmo da sociedade, expressa na miríade de diferentes divisões encarregadas de temas específicos, os quais formam uma composição dos temas prioritários para a ação externa do Governo brasileiro. São temas que vão da Economia e Finanças à Cultura e Educação, passando ainda por assuntos políticos, jurídicos, sobre Energia, Direitos Humanos, ou ainda tarefas específicas como Protocolo e Assistência aos brasileiros no exterior, entre tantas outras. Essa diversidade de tarefas será tanto melhor cumprida quanto maior for a diversidade de quadros no Itamaraty, seja ela de natureza acadêmica, regional ou ainda étnico-racial. O CACD é, em razão disso, um concurso de caráter excepcional, dada a grande quantidade de provas de diferentes áreas do conhecimento acadêmico, buscando com isso o profissional que demonstre o perfil aqui esboçado.

No entanto, o perfil multidisciplinar do Concurso de Admissão à Carreira de Diplomata pode representar um desafio para o candidato, que deverá desenvolver sua própria estratégia de preparação, baseado na sua experiência acadêmica. Em razão disso, o Instituto Rio Branco e a Funag empenham-se em disponibilizar algumas ferramentas que poderão auxiliar o candidato nesse processo. O IRBr disponibiliza, anualmente, seu "Guia de Estudos", ao passo que a Funag publica a série "Manual do Candidato". Cabe destacar, a esse propósito, que as publicações se complementam e,

juntas, permitem ao candidato iniciar sua preparação e delimitar os conteúdos mais importantes. O "Guia de Estudos" encontra-se disponível, sem custos, no sítio eletrônico do Instituto Rio Branco e é constituído de coletâneas das questões do concurso do ano anterior, com as melhores respostas selecionadas pelas respectivas Bancas.

Os livros da série "Manual do Candidato", por sua vez, são compilações mais abrangentes do conteúdo de cada matéria, escritos por especialistas como Bertha Becker (Geografia), Paulo Visentini (História Mundial Contemporânea), Evanildo Bechara (Português), entre outros. São obras que permitem ao candidato a imersão na matéria estudada com o nível de profundidade e reflexão crítica que serão exigidos no curso do processo seletivo. Dessa forma, a adequada preparação do candidato, ainda que longe de se esgotar na leitura das publicações da Funag e do IRBr, deve idealmente passar por elas.

Sumário

2.3 Da URSS à Rússia

A) O Fim da Guerra Fria e a URSS (1989/1991)
B) Alinhamento e Crise (1992/1999)
C) Autonomia e Pragmatismo (1999/2012)

Parte II - O Mundo Afro-Asiático

2.4 O Leste Asiático e o Subcontinente Indiano

A) O Japão
B) A ASEAN e a Península Coreana
C) A China
D) O Subcontinente Indiano: Índia e Paquistão

2.5 A África

A) Um Balanço das Crises e Mudanças (1989/2012)
B) O Renascimento Africano

2.6 O Oriente Médio e a Ásia Central

A) O Processo de Paz Israel/Palestina
B) O Irã e a Ásia Central
C) A Primavera Árabe

---

3. As Relações Internacionais do Brasil

Parte I - Os Princípios Clássicos e os Temas Contemporâneos

3.1 As Tradições da Política Externa Brasileira (1902/1989)

3.2 A Década de 1990 e o Debate Pós-Guerra Fria (1990/2002)

3.3 A Política Externa do Século XXI: Os Eixos Combinados (2003/2012)

Parte II - O Brasil e as Américas

3.4 As Relações Hemisféricas: o Brasil, os EUA e a América Latina

A) O Projeto Americano e o Bilateralismo: IA e NAFTA (1989/1992)
B) A Agenda Econômico-Estratégica: ALCA (1993/2000)
C) O Século das Américas e o Diálogo Estratégico Brasil-EUA (2001/2008)
D) A Agenda de Barack Obama (2009/2012)

3.5 O Espaço Sul-Americano

A) O Cone Sul
  A.1) O Mercosul

Introdução

Em 2009, quando da publicação da primeira edição deste Manual de Política Internacional, o sistema mundial se encontrava em meio a negociações político-econômicas que visavam à superação da crise iniciada em 2008 nos Estados Unidos (EUA), com extensão à Europa Ocidental e a zona do euro. Em um cenário de incertezas, as nações emergentes representadas pela sigla BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China) ainda sofriam os efeitos destas instabilidades, mas demonstravam que, diferente de décadas passadas, estavam menos vulneráveis a estes desequilíbrios e mais preparadas para contribuir com a superação das dificuldades.

Ao mesmo tempo, a ascensão de Barack Obama ao poder parecia indicar que esta superação da crise viria por meio de esforços coordenados e compromissos compartilhados, associado à reforma e atualização dos organismos multilaterais. A era do unilateralismo e da Guerra ao Terror de George W. Bush, que gerara duas operações militares no Oriente Médio, no Afeganistão e no Iraque, encontrava um ponto de inflexão. Guardadas as proporções, o cenário de alguma forma se assemelhava ao da Queda do Muro de Berlim em 1989, por trazer certo otimismo entre as nações de que as dificuldades poderiam ser superadas. Inclusive, regiões que enfrentavam significativas encruzilhadas no início do pós-Guerra Fria haviam encontrado certo nível de estabilidade, como a América Latina e a África. A despeito da permanência de problemas sociais, políticos e econômicos, ambas seguiam alternativas diferenciadas, produto de mudanças em suas arenas domésticas e relações externas, iniciando um renascimento. As tendências de progresso poderiam prevalecer sobre as de regressão.

Entretanto, como os anos seguintes demonstraram esta polarização não foi eliminada à medida que assimetrias sociais e políticas permaneceram inalteradas no sistema e muitos processos sofreram estagnação. Tais processos envolvem desde as reformas em instituições internacionais, até ajustes de políticas internas dos Estados, e negociações diplomáticas nas mais diversas esferas. Se eventos como a Queda do Muro, o 11/09 e a Guerra Global contra o Terror marcaram os primeiros vinte anos depois da Guerra Fria, o término da década inicial do século XXI é caracterizada pela continuidade da aceleração dos fenômenos históricos, a emergência do Sul, a crise econômica global e a Primavera Árabe. Assim, a política internacional continuava em ebulição, em resposta a estes sentidos de permanência e ao descolamento entre as realidades do reordenamento de poder mundial e as dinâmicas das relações interestatais e transnacionais.

Diante deste contexto, o objetivo desta segunda edição do Manual, com o apoio da FUNAG (Fundação Alexandre de Gusmão), é recuperar, de forma atualizada esta trajetória do período do pós-Guerra Fria desde 1989 até a primeira metade de 2012. A estrutura do livro, assim como seu número de capítulos permanecem os mesmos, mas foram introduzidas modificações de conteúdo em alguns subitens. Além disso, estes mesmos subitens foram realocados e outros adicionados a fim de abarcar as novas questões geopolíticas e geoeconômicas do cenário contemporâneo: as dimensões econômicas da crise, as negociações comerciais e financeiras para a sua superação, a diferenciada atuação dos emergentes no cenário mundial, a atualização da política externa brasileira e os acontecimentos da Primavera Árabe são algumas das temáticas atualizadas e ampliadas.

Em linhas gerais, o primeiro capítulo, "As Relações Internacionais", apresenta uma breve discussão sobre as Relações Internacionais, destacando suas principais temáticas, atores e paradigmas, a partir de um prisma mais teórico e conceitual. Além disso, examina a evolução da política internacional de 1989 a 2012 e as interpretações desenvolvidas para explicar este cenário. Tais interpretações pouco se modificaram nos últimos anos, preservando as tendências de debate entre o uni e o multipolarismo e o choque entre a permanência das estruturas de poder mundial e as demandas por sua atualização e democratização diante dos inúmeros fenômenos sociais, políticos, estratégicos e econômicos associados aos processos de reordenamento do poder mundial, envolvendo atores estatais e não estatais.

No Capítulo 2, "O Sistema Internacional Pós-Guerra Fria (1989/2012)" estas hipóteses são avaliadas a partir dos atores, estando dividido em duas partes: O Ocidente e a Rússia e O Mundo Afro-Asiático. Na parte I, os subcapítulos examinam os EUA de Bush pai a Barack Obama, a Europa e a Integração Regional, chegando aos acontecimentos da crise da zona do euro, e a transformação da União Soviética (URSS) à Rússia. Por sua vez, a Parte II aborda o Leste Asiático e o Subcontinente Indiano, examinando o Japão, a ASEAN (Associação das Nações do Sudeste Asiático) e a Península Coreana, a China, a Índia e o Paquistão. A África, o Oriente Médio e a Ásia Central complementam esta Parte, avaliando seus processos de crise, estagnação e dinamismo das revoluções populares iniciadas em 2010.

Neste contexto, os próximos capítulos analisam os desafios e a agenda do Brasil em sua inserção internacional. Este debate inicia-se no Capítulo 3 "As Relações Internacionais do Brasil", composto por duas partes: Os Princípios Clássicos e os Temas Contemporâneos e O Brasil e as Américas. A parte inicial do Capítulo traz um panorama das tradições externas do país, enfatizando o debate contemporâneo, atualizado até o governo da Presidente Dilma Rousseff. Por sua vez, a segunda parte examina o intercâmbio bilateral com os EUA, Argentina, Venezuela, dentre outros, somado às iniciativas de integração regional na América do Sul do Mercado Comum do Sul (Mercosul) à União de Nações Sul-Americanas (Unasul), e os esforços diferenciados na América Central na forma da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC).

Em "O Brasil e o Mundo", que corresponde ao Capítulo 4, o texto aborda os eixos horizontal e vertical das Relações Internacionais, avaliando as parcerias Sul-Sul e Norte-Sul, em suas dimensões bi e multilaterais. Na agenda Sul-Sul iniciativas como o IBAS (Índia, Brasil e África do Sul), o BRICS, as relações com o continente africano e países de menor desenvolvimento relativo são analisadas. O

adensamento do IBAS e dos BRICS é um fenômeno contemporâneo e que, em pouco tempo, vem ganhando espaço como fóruns de negociação e articulação das nações do Sul. No eixo Norte-Sul, as relações com a União Europeia, o Japão e a experiência do G4 são examinadas. Por fim, o Capítulo 5, "O Brasil e o Multilateralismo" apresenta estudos sobre a atuação do Brasil nas Nações Unidas e suas posições, os temas de segurança internacional e uma discussão sobre a economia global, com destaque à participação do país nos "G20s", comercial e financeiro, a luz do reordenamento do poder mundial e das pressões sobre os Estados e o sistema multilateral.

Desafiadora, esta agenda demonstra a existência de um mundo ainda em construção neste início de século XXI, no qual o Brasil pode, e deve, desempenhar um papel decisivo amparado por suas tradições, capacidades, potencialidades e visão de futuro. Para o país, e seus futuros diplomatas, analistas e cidadãos, o momento traz uma significativa quantidade de indagações, que somente poderão ser respondidas a partir de uma perspectiva autônoma e soberana.

Para a elaboração desta segunda edição, destaca-se o apoio da equipe de pesquisa composta por alunos do Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de São Paulo – UNIFESP, *campus* Osasco, Polyana Arthur, Marcela Franzoni e Márcio José de Oliveira Junior (Turma 2011, Noturno e Integral) e Clarissa Forner e Natasha Ervilha Ortolan (Turma 2012 Integral). O trabalho desta equipe foi essencial na construção do o texto, com auxílio na atualização e sistematização de referências bibliográficas, documentos e estatísticas. Ao longo do trabalho, serão indicadas as partes nas quais cada um colaborou diretamente.

Na UNIFESP, ainda, cujo curso de Relações Internacionais encontra-se em seus estágios iniciais no *campus* Osasco, em meio a inúmeros desafios, é preciso agradecer aos que colaboram com o dia a dia para a consolidação de um novo espaço de reflexão sobre a política mundial: aos docentes do curso, Flávio Rocha de Oliveira e José Alexandre Altahyde Hage, à Valéria Curac e ao Anibal Mari (e à Erica e ao Ruy, e todos do corpo técnico, administrativo e acadêmico), e *last but no least*, à direção do campus, Professora Doutora Ieda Therezinha Nascimento Verreschi e à Professora Doutora Debora Amado Scerni.

Igualmente, estendo meus agradecimentos ao colega Professor Corival Alves do Carmo por sua colaboração direta neste texto, com a elaboração de materiais de reflexão para as discussões sobre a crise econômica nos EUA, da Zona do Euro e da economia global (em 2.1 e 5.3). Estas contribuições se estendem aos debates sobre a Venezuela e diálogos acadêmicos realizados ao longo da elaboração de diversos trabalhos em coautoria nos últimos anos (e que ajudaram na elaboração da primeira versão deste Manual em 2009).

Por fim, não é possível encerrar esta Introdução sem mencionar todos que estiveram presentes na primeira etapa de elaboração deste trabalho: os alunos do curso de Relações Internacionais da Universidade Estadual Paulista – UNESP, colegas professores do Departamento de Ciências Políticas e Econômicas- DCPE, mas em particular à Edna e aos hoje Bacharéis em Relações Internacionais pela UNESP de Marília, Alessandra Aparecida Luque, Ellen Cristina Borges Fernandes e Glauco Fernando Numata Batista; e à Márcia Pires de Campos e ao Dr. Hitoshi, à Vanessa, Tais e Marina pela ajuda e paciência.

Agosto 2012.

1. As Relações Internacionais

O estudo da política internacional envolve o conhecimento dos acontecimentos, atores, fenômenos e processos que ocorrem além das fronteiras dos Estados nacionais. Para analisar estas dimensões, a disciplina das Relações Internacionais é uma ferramenta essencial. Nas palavras de Braillard,

> Relações Internacionais (...) constituem um objeto cujo estudo é hoje um local privilegiado de encontro de diversas Ciências Sociais (...) O que caracteriza propriamente as Relações Internacionais é o fato delas constituírem fluxos que atravessam as fronteiras (...) Podemos pôr em evidência a especificidade das Relações Internacionais definindo-as como as relações sociais que atravessam as fronteiras e que se estabelecem entre as diversas sociedades. (BRAILLARD, 1990, pp. 82-83 e p. 86)

Neste capítulo, os conceitos, atores e teorias desta disciplina são apresentados de forma introdutória em 1.1[1]. Na sequência, o item 1.2 discute as principais tendências da política internacional a partir das interpretações e hipóteses sobre o pós-Guerra Fria.

1.1 As Bases da Disciplina

Traçando algumas linhas gerais, os temas examinados neste item são: o Sistema Internacional (SI), os Atores Internacionais (Estados, OIGs, FTs) e as Forças Internacionais.

A) Conceitos e Atores

O primeiro conceito a ser apontado na área de Relações Internacionais é

o do espaço no qual ocorrem as interações sociais mencionados por Braillard, o do Sistema Internacional (SI). Outros termos que podem ser indicados como sinônimos de SI são cenário e ambiente. Sua característica básica é a anarquia, representada pela ausência de um governo ou leis que estabeleçam parâmetros regulatórios para estas relações, em contraposição ao sistema doméstico dos Estados. A partir deste princípio básico, a ordem internacional é definida por meio dos intercâmbios e choques que se estabelecem entre os atores da política internacional. O ponto de partida desta visão clássica é o surgimento do Estado Moderno e a Paz de Westphalia em 1648 (o outro marco é o Tratado de Utrecht, 1713).

Avaliando o SI[2] a partir desta visão, três características definem este ambiente: a sua dimensão global e fechada, resultante do processo de expansão do mundo ocidental iniciada pelas potências portuguesa e espanhola nos séculos XV e que atingiu no século XX o limite de todos os fluxos e Estados que compõem o SI; a heterogeneidade que corresponde às diferenças entre os atores que ocupam o espaço internacional, a diversidade destes mesmos atores (Estados, OIGs e FTs) e dos fenômenos que ocorrem no ambiente global (igualmente conhecidas como forças que se subdividem em naturais, demográficas, econômicas, tecnológicas e ideológicas); e, por fim, a estrutura, que representa a ordem do SI, ou seja, o Equilíbrio de Poder (EP) que se estabelece entre os Estados e define uma determinada hierarquia.

Em termos teóricos, o EP é um dos principais pilares da teoria realista clássica das Relações Internacionais do século XX, mas suas origens podem ser encontradas nos escritos de Tucídides (*A Guerra do Peloponeso*, 2001) e nas dimensões práticas das relações intraeuropeias dos séculos XVII a XIX, sendo o Concerto Europeu estabelecido no pós-Congresso de Viena considerado o "tipo ideal" deste modelo. Mas, em que consiste o EP e qual sua importância para as Relações Internacionais[3]?

Entidades soberanas, os Estados não possuem nenhuma autoridade acima da sua para regular suas relações no cenário internacional, cujo princípio central é, como citado, a anarquia. Diferente do ambiente doméstico no qual se estabelecem pactos e/ou contratos para regular as interações internas, o âmbito externo não possui princípios organizadores, assemelhando-se ao Estado de Natureza de Thomas Hobbes. A ordem internacional emerge a partir da dinâmica de competição e choque mútuo entre os Estados que se anulam mutuamente ao perseguir seus interesses nacionais (a razão de Estado orienta o seu comportamento). A "prioridade primeira" é a manutenção da soberania e da segurança de cada unidade política individual. Este processo de contenção e dissuasão mútuas entre os diferentes polos produz uma condição de estabilidade que se não satisfaz plenamente a todas as nações, evita a eclosão constante de guerras e o extremo dos jogos de soma zero. Neste contexto, tais relações ocorrem sob a "sombra da guerra" e visam à estabilidade de não a paz, percebida como um objetivo utópico.

Com o surgimento da arma nuclear, estes equilíbrios se tornaram mais sensíveis, dado o poder de destruição mútua assegurada desta tecnologia. Para se referir a esta dinâmica contemporânea, Raymond Aron (2001) faz uso do termo "Equilíbrio do Terror" que simboliza a possibilidade da política voltar a ser um jogo de soma zero e o congelamento do poder mundial por aqueles que detêm esta tecnologia, característico de toda a bipolaridade.

Ao longo da história, três tipos de ordem podem ser encontrados: o unipolar,com a proeminência de um polo de poder (Império Romano); o bipolar, com a existência de dois polos principais (Guerra Fria, 1947/1989 entre EUA e URSS); e o multipolar composto por diferentes polos. Como indicado, o "tipo ideal do EP" foi o Concerto Europeu de 1815 a 1914, composto pelos polos França, Grã-Bretanha, Prússia (Alemanha depois de 1870 com a unificação), Rússia e Império Austro-Húngaro[4]. No pós-Guerra Fria, observam-se articulações complexas entre os modelos uni e multipolar

(abordado no 1.2).

Definido o SI, cabe analisar as categorias de atores que interagem em seu ambiente: os Estados (estatais), as OIGs e as FTs (não estatais, i.e, que não são Estados).

- Estados – Unidades políticas centralizadas surgidas a partir da Paz de Westphalia em 1648, contrapondo-se às instâncias fragmentadas e não seculares da Idade Média. Os princípios básicos do Estado Moderno são a territorialidade com base em fronteiras definidas, a soberania política sobre este território, constituindo um governo organizado, e a existência de uma população que habita este espaço geográfico. Juridicamente, os Estados reconhecem-se mutuamente, respeitando seus limites territoriais (respeito aos princípios de não intervenção e não ingerência), e estabelecem relações diplomáticas entre si. Em síntese, três componentes materiais compõem estas unidades políticas, o território, a população e o governo. Todos os Estados são, portanto, soberanos dentro de seu determinado território.

Ainda que os Estados sejam iguais de direito, não o são de fato. As diferenças referem-se a suas histórias (processo de construção e idade como Estados Westphalianos), constituições domésticas (regimes, formas de governo e dinâmica dos atores da sociedade civil[5]) e a seus recursos de poder. Na medida em que o poder é um elemento essencial da política (seja ela doméstica ou internacional), a posse destes recursos por um determinado Estado delimita sua capacidade de atuação e projeção no sistema e sua medida de vulnerabilidade. Estes elementos correspondem ao nível de autonomia.

A análise dos recursos de poder à disposição do Estado deve levar em conta duas dimensões, a da posse e a da conversão dos recursos. A partir desta premissa é preciso fazer a distinção entre o poder potencial de um Estado, aquele que existe em sua condição bruta, e o seu poder real,

definido por sua capacidade de conversão. Exemplificando: um Estado pode ser detentor das maiores reservas petrolíferas do mundo, mas se não possuir capacidade tecnológica para explorar este recurso, o seu potencial energético não se concretizará em recursos à disposição de sua população.

Outra distinção a ser realizada quanto ao poder refere-se à tipologia dos recursos: o poder duro (*hard power*) e o poder brando e de cooptação (s*oft and cooptive power*)[6]. O poder duro corresponde aos recursos de caráter tradicional: dimensões territoriais, posicionamento geográfico, clima, demografia, capacidade industrial instalada, disponibilidade de matérias-primas e *status* militar. Por sua vez, o poder brando e de cooptação refere-se às fontes de poder econômicas, ideológicas, tecnológicas e culturais que correspondem à capacidade de adaptação, flexibilidade e convencimento de um determinado Estado sobre seus pares. A habilidade política, da disseminação de valores e de produção de modos de vida (modelos ideológicos) insere-se nesta dimensão. Em 2009, em uma discussão mais relacionada às perspectivas da política externa dos EUA (ver 2.1), introduziu-se o conceito de poder inteligente *(smart power*), que se relaciona à junção equilibrada das fontes de poder duro e brando na ação dos Estados. Tendo como base estes recursos, algumas categorias de Estado podem ser identificadas[7]:

- Superpotências ou Potências Globais, que detêm recursos nestes dois níveis, exercendo e projetando seu poder de forma multidimensional em nível mundial, o que lhes capacita ao exercício da hegemonia. O grau de autonomia é elevado, mesmo que estas nações eventualmente possuam vulnerabilidades específicas (como os EUA e o petróleo). Os recursos brando e duro são utilizados de forma alternada, ou simultânea, para a realização de seus interesses nas relações estatais e não estatais;

- Potências Regionais, com capacidade para ação em nível regional em suas respectivas esferas de influência, com menor disponibilidade de

recursos que as nações de projeção global. Sua presença é definidora do equilíbrio ou do desequilíbrio em seu espaço geográfico (Estados pivô). Detêm quantidade razoável de poder brando e duro, mas com deficiências de capacitação em algumas áreas. Pode-se inserir uma definição adicional neste grupo, identificando potências regionais localizadas no mundo desenvolvido (Alemanha e Japão, por exemplo) e as nações em desenvolvimento (Brasil, China e Índia).

Avaliando as nações em desenvolvimento do Sul, classificações alternativas são as de Grandes Estados Periféricos (GEP[8]), Potências Médias e Países Emergentes (termos como países baleias e continentais eram utilizados, mas se tornaram menos frequentes). Devido a sua condição, estes Estados possuem características paradoxais: ao mesmo tempo em que detêm quantidade significativa de recursos de poder duro, sua capacitação branda apresenta vulnerabilidades. Outro termo que passou a ser aplicado a estas nações é de "novo" Segundo Mundo (durante a Guerra Fria o termo correspondia ao mundo comunista) referente aos emergentes (KHANNA, 2008). O Primeiro Mundo mantém-se como dos países desenvolvidos e o Terceiro Mundo abrigaria as nações mais pobres, também conhecidas como Países de Menor Desenvolvimento Relativo (PMDR). Esta diferenciação entre Segundo e Terceiro Mundo não é aceita de forma ampla, havendo a preservação do conceito do Terceiro Mundo como mundo em desenvolvimento que abarca os GEPs aos PMDRs[9].

- Papel Local/Restrito – países de baixa projeção global e regional, cujas políticas externas tradicionalmente são satélites destes outros níveis e que exercem um papel limitado, restrito a seu espaço físico. Duas categorias podem ser identificadas: a dos países menores e estabilizados, como o Chile, e a de Estados menos desenvolvidos e com elevada vulnerabilidade, vide Haiti. Esta segunda categoria corresponde aos PMDR e, na classificação da política externa norte-americana, aos Estados falidos.

Porém, os Estados não se constituem nos únicos atores das Relações Internacionais, apesar de se manterem como os principais. O campo dos atores não estatais divide-se em Organizações Internacionais Governamentais (OIGs) e as Forças Transnacionais (FTs).

- Organizações Internacionais Governamentais ou Intergovernamentais (OIG) – referem-se aos grupos políticos formados por Estados que ganharam impulso a partir de 1945 no encerramento da Segunda Guerra Mundial. Seu antecedente contemporâneo foi a Liga das Nações proposta pelo Tratado de Versalhes a partir dos Quatorze Pontos de Woodrow Wilson (para a contextualização histórica ver VISENTINI e PEREIRA, 2008).

Naquele momento, as OIGs surgem como espaços de negociação diplomática e construção de consensos, estabelecendo relações diretas entre os Estados que facilitem a mediação de suas relações, a cooperação e a perseguição de objetivos comuns. Estes fóruns multilaterais permitem o aumento dos contatos entre as unidades políticas e canais alternativos de ação. As OIGs atuam em dimensões diversas da política internacional, dividindo-se segundo seus propósitos e extensão (esfera de ação, membros e dimensão): as de Propósito Abrangente (PA) e as de Propósito Único (PU) e as Globais e Regionais. A ONU, por exemplo, é uma PA global, enquanto o FMI e a OMC são OIGs de PU global. Em termos regionais, a OTAN apresenta PU, enquanto a UE e o Mercosul seriam PAs.

Formadas por Estados, as OIGs possuem uma relação complexa e paradoxal com seus membros fundadores. À medida que se comprometem com as OIGs, os Estados concordam em abrir mão de parte de sua soberania e a respeitar a Carta/Tratado que constituem estas instituições. Com isso, as OIGs ganham autonomia para discutir e propor políticas, fortalecendo seu papel como fórum de negociação e tomada de decisões. Esta autonomia é relativa à medida que o seu funcionamento depende da ação dos Estados membros que contribuem para a sua manutenção em diversas áreas, desde

a financeira até a militar e estratégica. O poder das OIGs não se sobrepõe à soberania dos Estados, o que gera, por vezes, desrespeito a suas decisões e prescrições. Não são inéditas as oportunidades nas quais os países alegam questões de segurança e interesse nacional para ultrapassar o âmbito multilateral e agir individualmente. A ação dos EUA na condução da Guerra do Iraque 2002/2003 ilustra esta situação, como é abordado no item 2.1, e os dilemas associados à preservação da credibilidade e integridade destas OIGs.

É preciso igualmente fazer uma distinção entre as perspectivas que os Estados de diferentes portes trazem para o âmbito multilateral. Para as nações menores, as OIGs são elementos essenciais de ação, uma vez que o multilateralismo permite sua atuação mais equilibrada e equitativa no sistema internacional diante das nações mais fortes e permite a inserção de demandas e reivindicações nestes espaços. Para os Estados com maiores recursos, além de funcionarem como canais diplomáticos, as OIGs podem ser criticamente percebidas como meios alternativos de pressão e exercício de poder.

Existe, assim, uma relação ambígua entre as OIGs e os Estados, sustentada em uma dinâmica de autonomia e dependência, de igualdade e pressão. Estas dificuldades não eliminam o papel fundamental que estas instituições desempenham na política mundial contemporânea e sua relevância para as Relações Internacionais do Brasil em particular. Superando a lógica de conflito do EP, as OIGs são um mecanismo que facilita as interações entre os Estados, inserindo, ao lado do conflito, possibilidades de cooperação.

- Forças Transnacionais (FTs) – Pertencentes à categoria dos atores não estatais, as FTs diferenciam-se das OIGs por representar fluxos privados múltiplos ligados à sociedade civil (comunicações, transportes, finanças e pessoas) que afetam a política dos Estados tanto positiva quanto negativamente. O progresso tecnológico permitiu a aceleração deste

fenômeno, dinamizando sua intensidade e relevância na política internacional. As Organizações Não Governamentais (ONGs), as Multinacionais (ou Companhias Multinacionais ou Transnacionais, CMNs ou CTNs), os Grupos Diversos da sociedade civil e, por fim, a Opinião Pública Internacional representam as FTs.

Analisando-as individualmente, as ONGs representam forças da sociedade civil, entidades não lucrativas podendo ser locais, regionais ou mundiais, detendo caráter privado, espontâneo e solidário. A base de sua unidade são valores comuns e a busca da conscientização, focando em áreas como o meio ambiente e os direitos humanos, ações comunitárias. Ocupando espaços tradicionalmente não atendidos pelo Estado, as ONGs ganharam impulso considerável com o fim da Guerra Fria. Positivamente, incentivam a cidadania e a participação popular, mas do lado negativo podem atuar como poderes paralelos (em particular em países em desenvolvimento). Dentre as ONGs mais conhecidas podem ser citadas a Cruz Vermelha, o Greenpeace, a Anistia Internacional, o Human Rights Watch e a Fundação Mata Atlântica, o Banco do Povo, dentre outros.

As Companhias Multinacionais ou Transnacionais (CMNs ou CTNs) são empresas de atuação global em diversos Estados, cuja sede localiza-se em um determinado país de origem. Ao se instalarem em nações fora desta base nacional, as CMNs seguem as regras destes Estados e influenciam, principalmente em países menores, a política interna destas nações por conta de questões tributárias e financiamentos. Para os Estados mais poderosos, representam, mesmo que indiretamente, fontes de poder brando.

Os Grupos Diversos da Sociedade Civil correspondem a sindicatos, Igrejas, Partidos Políticos, Máfias, Grupos Terroristas. A Opinião Pública Internacional ainda é um movimento embrionário, mas que com as interações cada vez mais rápidas das comunicações e transportes tem

desenvolvido um perfil próprio. As manifestações globais contra Guerra do Iraque em 2003, a defesa do meio ambiente são alguns acontecimentos relacionados a esta consolidação.

Finalmente, é preciso discutir o papel das Forças Internacionais, também chamadas de fatores ou acontecimentos, e que correspondem a ações dos agentes internacionais e a fenômenos que independem de sua decisão. Cinco forças podem ser citadas: a natural, a demográfica, a econômica, a tecnológica e a ideológica. Os elementos natural e demográfico correspondem a dimensões de poder duro, enquanto as seguintes referem-se ao brando.

A força natural corresponde aos elementos geográficos, climáticos e de recursos/matérias-primas. Ainda que os desenvolvimentos tecnológicos tenham permitido aos homens melhor administrar estes fatores naturais ao longo dos séculos, muitos fenômenos continuam não dependendo das ações humanas como terremotos e desastres naturais similares. A temática ambiental relaciona-se à maneira como as sociedades relacionam-se com a natureza, gerando efeitos positivos (irrigação em terras de deserto) ou negativos (aquecimento global).

A segunda força, o fator demográfico, refere-se aos impactos populacionais. Os principais componentes relacionados a este tema são o crescimento populacional[10] e os deslocamentos (migrações). Atualmente, enquanto algumas nações continuam sofrendo problemas relativos à explosão demográfica e controle de natalidade no Terceiro Mundo, os países do Norte apresentam índices de crescimento negativo (e mesmo algumas potências médias como o Brasil também observam declínio populacional e envelhecimento). O fluxo Sul-Norte das migrações contemporâneas, as questões relativas aos direitos e condições de vida das populações (representadas pelo Índice de Desenvolvimento Humano das ONU-IDH), os temas de saúde (HIV/Aids, epidemias de gripe como a suína e aviária,

retorno de doenças como tuberculose e poliomielite em nações pobres) também se inserem neste conjunto de preocupações.

A terceira força, o fator técnico ou tecnológico, é representada pelo campo das inovações tecnológicas, que ao longo da história do sistema internacional, permitiu às sociedades que tomaram à frente destes processos alçarem posições de destaque no equilíbrio de poder mundial. O fator tecnológico impacta diretamente as relações sociais, os modos de vida e os meios de produção, apresentando profunda interdependência com a força econômica que delimita o progresso e a riqueza das nações. A primeira onda de colonização marítima, as Revoluções Industriais (englobando a criação da máquina a vapor na primeira, os desenvolvimentos da indústria química na segunda, a científico-tecnológica na terceira e, possivelmente, a quarta da genética e biotecnologia), o avanço do poderio bélico e estratégico (advento do poder nuclear e de outros meios de destruição em massa), a renovação das comunicações com a internet, são alguns dos fenômenos que podem ser mencionados de forma não exaustiva.

No século XXI, um conceito que se torna cada vez mais presente é o das "guerras cibernéticas" (*cyberwars*), que traz uma ameaça diferenciada à segurança dos Estados. Segundo este conceito, os conflitos interestatais assumem uma "dimensão virtual", e passam a ser travados por meio de invasões de computadores, sítios oficiais de governo e empresas, que podem paralisar serviços públicos (energia, transporte, água) e serviços em geral (bancos, supermercados, escolas). Outras questões relacionadas são a espionagem, o roubo de dados pessoais e o tráfico de informações.

O fator econômico influencia as esferas sociais, produtivas, ideológicas e culturais das sociedades modernas, resultando em diferentes formas de divisão de trabalho no cenário global e na separação interna das classes dependendo do modelo adotado. Durante o século XX, dois modelos econômicos confrontaram-se, o capitalista e o socialista. A Guerra Fria

representou o auge desta confrontação, respectivamente entre os blocos liderados pelos EUA e a antiga URSS, e a precedência do capitalismo liberal norte-americano sobre este outro modo de vida (ver 1.2). Estes modelos não eram únicos, apresentando variações: no capitalismo, além do norte-americano, a Europa desenvolveu a social-democracia (um capitalismo regulado) e os países asiáticos um capitalismo de Estado. No campo socialista, os modelos soviético e chinês apresentavam diferenças. No século XXI, o modelo híbrido da Economia Socialista de Mercado chinesa ganhou destaque, assim como as teorias da globalização e, mais recentemente, da crise.

A força ideológica representa o conjunto de valores e percepções desenvolvidas pelas sociedades humanas para explicar e compreender sua realidade. As ideologias são instrumentos de construção política e produzem sistemas de pensamento e agendas capazes de motivar e comandar Estados e suas populações (e cooptá-los). O liberalismo, o nacionalismo, o fascismo, o socialismo são exemplos destas construções e símbolos que prescrevem e orientam certos modelos de comportamento e modos de vida, sustentando paradigmas sociais, culturais e econômicos. A partir desta breve abordagem, o próximo item apresenta uma visão panorâmica das principais correntes teóricas da área.

B) As Teorias: As Origens Clássicas e o Século XX

Ainda que o desenvolvimento das Relações Internacionais como disciplina em separado no quadro das Ciências Humanas localize-se no século XX a partir da ascensão da hegemonia norte-americana[11], as bases de seu pensamento datam das reflexões político-sociais-econômicas que emergem a partir do século XV. A classificação destas bases, que originam as divisões teóricas do campo das Relações Internacionais, não são consensuais entre a literatura, havendo uma razoável quantidade de terminologias para expressá-las: alguns autores tendem a dividir as escolas de pensamento somente entre realismo e idealismo, outros entre realismo, pluralismo e

globalismo, existindo também a opção das teorias sistêmicas, da integração, da paz e conflito ou ambientais[12].

Apesar do predomínio das perspectivas anglo-saxônicas, outras escolas de Relações Internacionais devem merecer atenção como as tradições francesa de Pierre Renouvin (1967), Marcel Merle e Jean Baptiste Duroselle, assim como as reflexões de Raymond Aron e os estudos críticos. Ainda que aqui mencionadas, estas escolas e alguns de seus conceitos não podem ser trabalhados em maior extensão. A opção aqui desenvolvida inspira-se nos estudos Michael Doyle (1997) e de Baylis and Smith (2001) que agrupam as teorias conforme as linhas clássicas da ciência política, o realismo, o liberalismo e o marxismo[13].

B.1) O Realismo Político

Conhecida como a mais tradicional abordagem teórica das Relações Internacionais, o Realismo Político sistematiza suas preocupações em torno de dois conceitos-chave, o poder e o conflito. A percepção da natureza humana é sustentada em uma avaliação que a identifica como propensa à conquista, egoísta e predatória (segurança, glória, prestígio são objetivos a serem perseguidos).

Desde suas fontes clássicas na Ciência Política como Maquiavel e Hobbes, ao anterior estudo de Tucídides sobre as interações Atenas e Esparta, passando por Max Weber e chegando a E.H Carr e Hans Morgenthau no século XX, além das novas vertentes estruturais e neoclássicas[14] com Kenneth Waltz, John Mearsheimer, Randal Schweller, Joseph Grieco e Christopher Layne, estas orientações mantêm-se praticamente as mesmas, com variações de ênfase.

Avaliando rapidamente esta progressão, como mencionado, as origens clássicas do Realismo remetem às reflexões de Tucídides em *História da Guerra do Peloponeso* (2001) que examina o conflito entre Atenas e Esparta

na Grécia. As formulações de Tucídides abordam o funcionamento do mecanismo do equilíbrio de poder, demonstrando as interações e choques entre as cidades gregas. O "Diálogo Meliano" é apontado como um dos exemplos mais claros da dinâmica realista de contraposição de interesses e preparação da Guerra (ver Dunne e Schmidt, 2001).

Em um diferente contexto e período histórico, referente ao processo de formação dos Estados na Europa Ocidental, Maquiavel examina em *O Príncipe* a dinâmica da conquista, manutenção e expansão do poder. O objetivo da política refere-se ao poder e as ações do governante devem ser julgadas quanto à sua eficiência na perseguição deste alvo específico[15].

A estas percepções agrega-se a de Thomas Hobbes[16] em *O Leviatã*, cuja imagem do Estado de Natureza pré-pacto social simboliza o cenário de anarquia das Relações Internacionais. Soberanos, os Estados organizam-se dentro de suas fronteiras por meio do contrato, o que estabelece controles e leis sobre a vida dos cidadãos. No campo internacional, contudo, prevalece o Estado de Natureza e competição original, no qual a anarquia é fator definidor e a guerra uma possibilidade real como um jogo de soma zero. O EP e a diplomacia terão como função evitar estas ameaças constantes de destruição, seja pelo choque de interesses entre os Estados, como pelo estabelecimento de relações regulares e mediadas entre os mesmos.

Com a formação dos Estados Nacionais, estas concepções teóricas passaram a ganhar uma dimensão prática no desenvolvimento das políticas das nações nos séculos XVII/XIX. Dentre estas, emerge o conceito de Razão de Estado (raison d'état) francesa desenvolvida pelo Cardeal Richelieu (1585/1642) que estabelece que os interesses nacionais do Estado constituído devem ser buscados de forma racional, seguindo um cálculo de custos e benefícios, visando o incremento do poder nacional e sendo julgados a partir de critérios exclusivamente políticos. Na Alemanha unificada de Bismarck (1815/1898), as práticas do equilíbrio de poder e a

ação baseada em considerações racionais visando o interesse do Estado passam a ser definidas como realpolitik.

A distinção entre a baixa e a alta política (low and high politics) também emerge no cenário europeu, identificando as esferas da economia e da cultura (low) e da diplomacia, do poder e da guerra (high). No período contemporâneo, estas classificações são intercambiáveis com as perspectivas do poder brando e duro, podendo ser percebida a variação em seu peso ao longo dos séculos. Para a consolidação do Estado, o poder duro estava no núcleo das preocupações, mas com a evolução de suas dinâmicas e a maior complexidade do cenário, o brando ganhou espaço, superando a condição secundária da baixa política (reconhecendo a multidimensionalidade do poder).

A transição do século XIX ao XX representada pela eclosão da Primeira Guerra Mundial (1914/1918), seguida pela Segunda Guerra Mundial (1939/1945) e a Guerra Fria (1947/1989) representam a consolidação dupla do realismo e da disciplina das Relações Internacionais. As reflexões de E. H. Carr em Vinte Anos de Crise (2001) dialogam com os defensores do idealismo wilsoniano (ver B2). Em sua obra, o autor oferece sua crítica e diagnóstico dos arranjos de paz pós-1918. Confrontando as utopias à realidade, o texto é fundamental na consolidação do pensamento realista, destacando a necessidade de repensar a política a partir de seu elemento real, qual seja, o poder.

Compartilhando as percepções de Carr de que era preciso compreender a política internacional pelo prisma de qualquer política, o da luta pelo poder, Hans Morgenthau desenvolve em Politics Among Nations uma "teoria que tenta entender a política internacional como ela realmente é" (MORGENTHAU, 1985, p.17). No livro, o autor define os seis princípios do realismo político partindo dos pressupostos clássicos do realismo sobre o conflito, a natureza humana, a autonomia e centralidade dos Estados.

Sistematizando brevemente estes princípios, segundo Morgenthau, o conceito-chave do realismo político é o interesse definido em termos de poder, meio e fim da ação estatal, e que varia conforme suas necessidades e contextos históricos.

A "prioridade primeira", porém, permanece a mesma: a preservação da segurança e da soberania. Para definir outros componentes deste interesse, o Estado atua como ser racional, avaliando seus riscos e seus benefícios. A cooperação, bi ou multilateral, é uma tática possível de ação, não assumindo o caráter de valor. Demandas morais e idealistas não devem ser levadas em conta neste processo, uma vez que a política internacional e a doméstica representam esferas separadas e de lógicas distintas.

Estes princípios e a ideologia de um determinado Estado não podem, ou devem, ser impostas a outras sociedades, evitando a pretensão de universalização de modos de vida e valores (o que, como será analisado, contrasta com algumas das interpretações liberais e hipóteses sobre o pós-Guerra Fria). A ordem internacional é sustentada pelo Equilíbrio de poder e Morgenthau define a diplomacia como um fator de relevância na condução dos Estados e suas interações no ambiente mundial. No extremo, a guerra mantém-se presente como instrumento viável e, por vezes, necessário, de política internacional.

Predominantes nos anos 1950 e 1970 estas avaliações sofreram o desafio da emergência de tendências contemporâneas do liberalismo (B2) e de revisões teóricas dentro do realismo a partir dos desenvolvimentos da política internacional. Tais desenvolvimentos, principalmente os da integração regional e o multilateralismo nas OIGs, colocam em questão a ação dos Estados somente como maximizadores de poder e que não valorizam a cooperação, abrindo novas perspectivas teóricas.

Na década de 1970, o Neorrealismo ou Realismo Estrutural de Kenneth Waltz surge como um desafiador destas premissas clássicas, ainda que

compartilhe em larga medida as visões tradicionais do realismo (anarquia, centralidade do Estado e EP, no qual a posição dos Estados define-se por seus recursos de poder). Man, The State and War (2001) e Theory of International Politics (1979) são as bases destas reflexões, nas quais se estabelecem os níveis de análise, ou três imagens de Waltz: natureza humana, organização interna dos Estados e sistema (estrutura).

Muito resumidamente, de acordo com a visão neorrealista, o sistema internacional é a estrutura dentro da qual se processam as Relações Internacionais, delimitando a atuação dos agentes, isto é, os Estados, segundo parâmetros da socialização e da competição. O sistema determina as ações dos atores que, por sua vez, influenciam as transformações da estrutura a partir de suas ações em um argumento de certa forma circular. A socialização se refere ao compromisso do Estado a certas regras de conduta e a competição é o EP. Em qualquer uma destas condições, predomina para os Estados a lógica do self-help (autoajuda). De acordo com esta lógica, os Estados somente podem contar consigo mesmos para sua proteção e sobrevivência e, mais do que nações expansionistas, convertem-se em defensores de posição.

O Realismo Estrutural abre espaço para as interações interno-externo nos processos de elaboração de políticas e tomada de decisão, mas não avança muito na resolução dos dilemas relativos à cooperação dos Estados. A cooperação é percebida como instrumental, visão que se repete nas abordagens neoclássicas e racionalistas. Autores como John Mearsheimer, Christopher Layne, Schweller, Grieco situam-se nestas dimensões contemporâneas do realismo, também não sendo facilmente classificados: ou seja, além de neoclássicos e racionalistas, outros termos a eles associados são realistas ofensivos ou defensivos. Mas, como destacado, à medida que não é objetivo estender discussões destas particularidades teóricas, tenta-se, apenas delinear o debate em suas linhas gerais.

Resumindo-as, Dougherty e Pfaltzgraff, assim sintetizam os seis componentes básicos compartilhados pelas visões realistas,

> (1) o sistema internacional é baseado no Estado-Nação como seu ator-chave (2) a política internacional é essencialmente conflituosa, uma luta por poder em um ambiente anárquico no qual estes Estados inevitavelmente dependem de suas próprias capacidades para garantir sua sobrevivência (3) os Estados existem em uma condição de igualdade de soberania, porém detêm diferentes capacidades e possibilidades (4) os Estados são os atores principais e a política doméstica pode ser separada da política externa (5) os Estados são atores racionais, cujo processo de tomada de decisão é sustentado em escolhas que levem à maximização de seu interesse nacional (6) o poder é o conceito mais importante para explicar e prever o comportamento dos Estados. (DOUGHERTY e PFALTZGRAFF, p. 58).

Adicionalmente, é preciso ressaltar que apesar de seu foco no poder e conflito, e no Estado como percebido pelos itens acima, o realismo sustenta-se como "uma ferramenta crítica para revelar a jogo dos interesses nacionais sob a retórica do universalismo". (DUNNE and SCHMIDT, 2001, p. 179). Em outra vertente, as visões liberais procuram ampliar o espectro realista a partir da interação entre Estados, sociedades, valores e cooperação.

B.2) O Liberalismo, o Idealismo e a Interdependência

Assim como o nascimento do realismo político encontra-se condicionado ao surgimento e consolidação do Estado Moderno, a corrente liberal relaciona-se a um fenômeno político: a ascensão da classe burguesa e seu ideário político-social e econômico. Os séculos XVII e XVIII são marcados pelas Revoluções Liberais, a Revolução Gloriosa de 1688/89, a Revolução Americana de 1776 e a Revolução Francesa de 1789, orientadas segundo os princípios da liberdade, da igualdade, do individualismo e da reforma do Estado absolutista[17].

De John Locke a Montesquieu, dos Federalistas Americanas a Bentham e Mill, o pensamento liberal ressalta a importância da lei e da legitimidade que permitem às sociedades humanas realizar seus potenciais. Embora compartilhem com o realismo o princípio da anarquia e mesmo a desconfiança sobre o caráter da natureza humana, o caminho liberal substitui o conflito pela cooperação e redireciona o conteúdo do poder para

o lucro e benefícios (geração de riqueza). Recuando ao pensamento de Grotius, é possível estabelecer tanto dentro quanto fora das sociedades regras, normas de direito que conduzam a um ambiente propício a interações pacíficas e construtivas (a inspiração da sociedade internacional de Bull).

No século XIX, Immanuel Kant em A Paz Perpétua aborda temas relativos ao cosmopolitismo e a governança global ao discutir a formação de uma federação de Estados livres e republicanos. Suas reflexões encontram-se nas raízes das teorias de integração europeia, demonstrando a capacidade transformadora dos indivíduos e seu potencial para alcançar uma consciência universal.

No século XX, com o Idealismo Wilsoniano, estas concepções liberais ganham maior destaque, estando relacionadas ao processo de construção de ordem no pós-Primeira Guerra Mundial e à citada ascensão hegemônica norte-americana (ver PECEQUILO, 2005). Embora o realismo de Morgenthau reivindique o caráter de formulação teórica inicial da área, a disciplina das Relações Internacionais emerge como cátedra em separado já nos anos 1920 (HALLIDAY, 1999), consistindo-se na “visão americana” deste campo. Esta visão é estabelecida nos “Quatorze Pontos” discurso proferido por Woodrow Wilson no Senado dos EUA em 1918 (também conhecido como “Programa para a Paz Mundial”) e será base desta visão teórica e do Tratado de Versalhes (1919).

O idealismo sustenta-se em três premissas: a democracia e a disseminação de seus valores, universalizando práticas legítimas e transparentes entre as sociedades e os Estados (“as democracias não vão à guerra umas com as outras” é a conclusão daqui derivada); a segurança coletiva para garantir a cooperação e defesa mútua entre as nações, prevenindo o avanço de agressores, a partir da instituição de um mecanismo coletivo (a Liga das Nações, embrião da ONU e cuja lógica

multilateral estende-se às OIGs em geral); a autodeterminação dos povos, que estabelece o direito à soberania aos povos que detiverem uma identidade e unidade comum.

As décadas de 1920 e 1930 assistiram ao colapso destes arranjos por conta de uma combinação de fatores como as opções da política externa dos EUA, a conjuntura da Grande Depressão e os fascismos. Em 1939, a Segunda Guerra parecia encerrar estas prescrições idealistas, mas a constrição da ordem depois de 1945 levou a recuperação de alguns de seus mais importantes princípios como o multilateralismo e a segurança coletiva. Na oportunidade, porém, a hegemonia, os EUA, buscou corrigir seus "erros" de 1918, desenvolvendo o que alguns autores como Ikenberry (2006) definem de Internacionalismo Liberal. Este internacionalismo agrega elementos de poder ao idealismo, sustentando a hegemonia em três pilares: o estrutural (poder duro), o institucional e o ideológico (ambos brandos e de cooptação representados pelas OIGs e a retórica cooperativa)[18].

Todavia, esta visão não representa uma nova vertente teórica ou corpo conceitual para o liberalismo, o que se consolida nos anos 1960 e 1970 a partir das abordagens de Robert Keohane e Joseph Nye em obras que se tornam clássicas na área das Relações Internacionais: Transnational Relations, Power and Interdependence e After Hegemony. Assim como as discussões sobre o Neorrealismo dominam os anos 1970 no realismo, as obras de Keohane e Nye, e sua ponte entre realismo e liberalismo, a partir da introdução de conceitos como interdependência e transnacionalização tornam-se recorrentes no campo liberal. Estas visões são conhecidas como Liberal Institucionalismo, Neoliberalismo ou Paradigma da Interdependência.

Para Keohane e Nye, a evolução da política internacional desde 1945 e as estruturas multilaterais construídas para organizar as relações entre os Estados nos mais diversos campos, incrementou as possibilidades de cooperação entre as nações, reduzindo a incerteza e aumentando a

transparência nas relações interestatais. A partir destes mecanismos facilitadores, o conflito passa a ser secundário diante da cooperação, uma vez que os Estados começam a dar preferência a este âmbito institucional e mudar a natureza de seu comportamento voltado apenas para o conflito.

Com isso, é estabelecido um conjunto claro de regras e princípios, facilitando a ação coletiva. Além de participarem em OIGs, os Estados também apoiam a criação de regimes, regulando suas relações (a relevância e a magnitude do multilateralismo podem ser facilmente percebidas nas análises do Capítulo 5). Em definição bastante conhecida, Krasner afirma que os

> Regimes são conjuntos de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão implícitos e explícitos em torno dos quais as expectativas dos atores convergem em uma determinada área das Relações Internacionais e fornecem as estruturas nas quais as relações entre os Estados podem se organizar de maneira mais completa e equilibrada[19].

Como resultado deste "espiral" e "disseminação da cooperação" (spillover) e da interligação cada vez maior dos Estados e suas sociedades, existe a crescente relevância dos atores não estatais. Neste contexto mais complexo e multidimensional, os temas clássicos do conflito entre os Estados e os recursos duros começam a ser acompanhados por preocupações cada vez mais diversas na economia, na cultura, na política e na sociedade, como democracia, meio ambiente e direitos humanos. A aceleração do desenvolvimento tecnológico e seus impactos nos fluxos de capital, bens, pessoas e informação reforçam os fenômenos da interdependência e da transnacionalização, elementos essenciais da globalização.

Em termos conceituais a interdependência corresponde aos efeitos recíprocos que se estabelecem entre países ou entre atores de diferentes países como produto do aumento e aprofundamento dos contatos internacionais. Estes contatos ocorrem além-fronteiras e produzem situações de dependência mútua, abrangendo fenômenos diversos: socioculturais,

políticos, econômicos (comerciais e financeiros), ambientais e técnicos. Os canais da interdependência são múltiplos, interestatais, transgovernamentais e transnacionais. Os Estados são afetados e determinados significativamente por forças externas, tanto de forma simétrica quanto assimétrica (dependendo de seu grau de exposição e vulnerabilidade externa).

O segundo conceito, o de transnacionalização, relaciona-se à interdependência e emerge da ação dos agentes privados no sistema internacional que se intensificou a partir dos desenvolvimentos tecnológicos e dos fenômenos que surgem além dos Estados e seus limites, mas que por eles não podem ser controlados. Apesar de nascerem dentro dos Estados, estes fenômenos ultrapassam suas fronteiras, sendo representados por quatro fluxos: comunicações, transportes, finanças e pessoas (no que se relacionam às forças internacionais e aos atores FTs analisados no item 1.1 A).

No contexto da globalização (1.2B), alguns autores indicam que a correlação destes fenômenos levaria ao desaparecimento e superação do Estado, enquanto outros, incluindo Keohane e Nye, indicam a existência de uma transição e convivência de formas múltiplas e tabuleiros diferenciados nas Relações Internacionais. Esta multiplicidade refere-se à ampliação das questões que interessam e afetam os Estados além do poder militar, do incremento da ação de outros atores, da ampliação das interações estatais e não estatais e das transformações das sociedades. Trata-se de um debate relevante que, como o marxista, demonstra a complexidade da política internacional.

B.3) O Marxismo e as Visões Críticas

Diferente do realismo e do liberalismo que, depois de suas bases clássicas, desenvolveram concepções teóricas específicas para as Relações Internacionais, o marxismo ainda não gerou um enfoque disciplinar claro

para a área como sustenta Fred Halliday (1999). O domínio do campo de estudos pela escola norte-americana dificultou o desenvolvimento de reflexões, principalmente ao longo da Guerra Fria e depois de 1989 dada a queda dos regimes socialistas como o da URSS e a reavaliação do modelo (ver 1.2C).

Porém, desde suas origens que datam do século XIX com a análise da Revolução Industrial, suas transformações e a contestação da sociedade burguesa pelo proletariado nos trabalhos de Karl Marx e Friedrich Engels (O Capital, 18 Brumário, O Manifesto Comunista são algumas obras que podem ser mencionada), o marxismo detém preocupações sobre o internacional Assim, esta corrente apresenta formas críticas de questionamento sobre a realidade e elementos que compõem uma possível agenda para compreendê-la. As visões de Marx sobre a economia capitalista e seu processo de expansão e pressão sob outras sociedades detêm um perfil claramente internacional, demonstrando o poder global deste modo de produção.

Como indica Halliday, "o materialismo histórico é uma teoria geral abrangente da ação política, social e econômica, capaz de considerar todos os campos da ação social" (HALLIDAY, 1999, p. 69) que pode nos ajudar a pensar as Relações Internacionais e transformar a realidade. Mas, quais são os pilares que embasam esta reflexão? Para Halliday, estes pilares são a determinação material, a determinação histórica, a centralidade das classes e a revolução.

A determinação material refere-se ao peso da economia na organização social, política e cultural de uma sociedade. A estrutura, os meios de produção, é determinante na definição de suas demais formas de reprodução social e ideológica (superestrutura). No campo da determinação histórica o que se observa é o peso do passado sobre a história presente, não se podendo ignorar o processo formativo das sociedades para,

posteriormente, mudá-las. O processo de evolução destas sociedades ocorre por meio do conflito, um movimento dialético, gerado a partir dos outros dois pilares do pensamento marxista: a divisão das classes entre burgueses e proletários, seu antagonismo natural, e a inevitabilidade da revolução (que se consiste em um dos elementos mais criticados desta corrente[20]). No caso da divisão de classes, Halliday indica que a mesma se estende ao sistema internacional, entre diferentes burguesias e proletariados nacionais.

Para Halliday, o potencial do marxismo como instrumento analítico reside em sua concepção das interações sociais. Autores como Lenin, Rosa de Luxemburgo, Gramsci oferecem importantes contribuições para o estudo do imperialismo, da evolução do capitalismo e, principalmente no caso de Gramsci, da construção e exercício da hegemonia em suas formas concretas e ideológicas. Abordagens inspiradas por Gramsci no estudo da reprodução hegemônica foram desenvolvidas por autores como Robert Cox no período mais contemporâneo, além da visão da teoria crítica com Andrew Linklater a partir dos estudos da Escola de Frankfurt. Dentre os representantes do novo marxismo encontram-se Bill Warren e Justin Rosenberg[21].

Além destas reflexões, historiadores como Eric Hobsbawm desenvolvem um pensamento de orientação marxista e merece destaque a análise sistêmica de Immanuel Wallerstein sobre a evolução do capitalismo e das Relações Internacionais, a Teoria dos Sistemas Mundiais. Na visão de Wallerstein[22], o sistema capitalista é a força motriz do desenvolvimento e sua evolução política e econômica leva a formação do sistema mundo e fenômenos contemporâneos. A partir deste processo, estabelece-se uma divisão social de trabalho entre os Estados composta por Estados no Núcleo, na Semiperiferia e Periferia do cenário global.

Finalmente, é preciso mencionar dentre as visões teóricas de esquerda a Teoria da Dependência elaborada pela CEPAL (Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e o Caribe)[23]. Esta teoria sustenta a

divisão estrutural do cenário entre Norte e Sul (países desenvolvidos e em desenvolvimento). A base do pensamento é a defesa da nova ordem econômica internacional (NOEI) e do desenvolvimento autóctone dos países do Sul por meio da superação da deterioração dos termos de intercâmbio por meio da ação estatal e da substituição de importações.

A partir deste breve panorama, percebe-se a riqueza das Relações Internacionais e os diversos prismas e conceitos que ajudam a compreender sua dinâmica. Acelerada pelo fim da Guerra Fria, esta dinâmica trouxe desafios renovados às linhas teóricas e o questionamento das visões tradicionais. Dentre as correntes examinadas, realismo e marxismo foram considerados superados em 1989, consolidando a supremacia do liberalismo. Acontecimentos como o 11/09, a desigualdade social, as guerras, a pobreza, reverteram esta tendência. Estas oscilações revelam a complexidade do período e inspiram muitas discussões contemporâneas, envolvendo a arena mais concreta de como pensar a ordem internacional. No próximo item, são examinadas as interpretações e hipóteses sobre a política internacional no pós-Guerra Fria.

1.2 O Pós-Guerra Fria: Interpretações e Hipóteses (1989/2012)

Ao longo do pós-Guerra Fria, as interpretações sobre o funcionamento e a reestruturação da política mundial envolvem diferentes percepções sobre o papel e o peso dos atores internacionais, estatais e não estatais, fenômenos sociais, culturais, políticos e econômico, o novo equilíbrio de poder e a dinâmica entre padrões de cooperação e conflito em nível global.

A) O Fim da História, a Nova Ordem Mundial e o Momento Unipolar

No imediato pós-Guerra Fria, em 1989, a publicação do artigo de Francis Fukuyama, "The End of History?", no periódico The National Interest, ao qual seguiu o livro "O Fim da História e o Último Homem", sintetizou o sentimento corrente de paz e cooperação que dominava o mundo. Segundo a hipótese de Fukuyama, a história, entendida como a competição ideológica e

concreta entre modelos alternativos de sociedade teria chegado ao fim em 1989 devido ao desaparecimento do desafio representado pelo comunismo ao ocidente.

Este desaparecimento era simbolizado pelo predomínio do modelo norte-americano sobre o soviético e pela adesão deste bloco adversário, incluindo de seu Estado líder, a URSS, a este modelo de forma pacífica, voluntária e consensual. O resultado desta adesão era a disseminação e a universalização dos princípios liberais, na economia e na política. A partir deste compartilhamento de valores, o conflito seria substituído pela cooperação, permitindo o estabelecimento de uma era de paz no sistema internacional. Este predomínio revelava o sucesso da estratégia de expansão do modelo ocidental desenvolvida pelos EUA ao longo da Guerra Fria como parte da política de contenção. Desde 1947, a grande estratégia norte-americana sustentava-se em três prioridades: a contenção da URSS, a contenção do comunismo e a disseminação da ordem liberal democrática.

O fim da história simbolizava a concretização destes objetivos de forma coordenada e a disposição positiva dos EUA e seus aliados em integrar seus antigos adversários em seu sistema de relações estatais e multilaterais. No âmbito multilateral, as organizações internacionais governamentais criadas no pós-Segunda Guerra Mundial preservavam sua funcionalidade e eram os canais por meio das quais os EUA exerceram, e continuavam exercendo sua liderança. A globalização e a regionalização reforçavam esta unidade das democracias e a transformação dos tradicionais parâmetros da política internacional, favorecendo a cooperação em detrimento da guerra.

Diferente de outras eras de pós-guerra, a vitória era apresentada como um encaminhamento natural da adesão do bloco oriental ao ocidental, que não diferenciaria ganhadores e perdedores, que não gerava a emergência de vácuos de poder ou a necessidade de construir uma nova ordem mundial. Prevalecia um cenário de estabilidade da hegemonia e das estruturas por

meio das quais seu poder era exercido. Segundo Fukuyama,

> O triunfo do ocidente, da ideia ocidental é evidente, em primeiro lugar, pela exaustão total de alternativas sistêmicas viáveis ao liberalismo ocidental (...) O que talvez estejamos testemunhando não seja somente o fim da Guerra Fria, ou a passagem de um período particular da história pós-guerra, mas o fim da história como tal: isto é, o ponto de chegada da evolução ideológica da humanidade e a universalização da democracia liberal ocidental como a forma última de governo humano. (FUKUYAMA, 1989, s/p).

Em termos políticos e econômicos, esta ordem liberal que passava a ser dominante, senão universal, era caracterizada pelos seguintes padrões: na política, sociedades abertas, transparentes, livres e sem censura para a organização de partidos, grupos e expressão de ideias, que permitiam a participação de seus cidadãos em eleições periódicas ("as regras do jogo"); na economia, também uma sociedade livre, que recuperava as forças e a lógica do mercado como referenciais do sistema produtivo, com um Estado mínimo, de baixa intervenção e presença em temas sociais, de defesa da abertura econômica e do comércio sem barreiras.

Esta agenda econômica era sintetizada nos preceitos do neoliberalismo, implementado desde os anos 1980 a partir das ações de Margaret Thatcher, Primeira-ministra Britânica, e de Ronald Reagan, Presidente dos EUA. Em ambas as nações, núcleo do capitalismo mundial, estas medidas de diminuição do Estado, abertura comercial, privatizações, flexibilização das leis trabalhistas, corte de assistência social, desregulamentação haviam surgido para reformar os Estados de Bem-Estar Social e reduzir custos.

O argumento para estas reformas e o retorno do Estado mínimo do liberalismo clássico e da mão invisível sustentava-se em duas vertentes: primeiro, nos déficits orçamentários gerados pelos programas sociais e, segundo, na alegação de que as políticas assistencialistas coibiam o desenvolvimento humano. Para as sociedades em transição, tanto as do Leste quanto as do Oeste pertencentes ao mundo em desenvolvimento, a agenda neoliberal consubstanciou-se no Consenso de Washington.

O Consenso de Washington, termo cunhado por John Williamson, correspondia a um conjunto de dez prescrições elaboradas a partir de discussões das principais instituições econômicas internacionais sediadas em Washington (FMI e Banco Mundial) para direcionar as reformas dos países em desenvolvimento, em particular os da América Latina, à luz de suas reformas estruturais internas e da transição do pós-Guerra Fria. As dez prescrições do Consenso de Washington eram: disciplina fiscal, direito de propriedade, privatização, desregulamentação, abertura comercial, atração ao investimento estrangeiro direto, taxas de juros favoráveis aos investidores estrangeiros e à poupança e taxas de câmbio variáveis adequadas ao mercado.

Estas medidas que combinaram estudos do Banco Mundial, FMI e do governo dos EUA foram aplicadas na América Latina, na África e nas sociedades em transição do Leste Europeu. Tanto no núcleo quanto na periferia do capitalismo mundial, as recomendações neoliberais tiveram impactos decisivos para gerar crises sociais, econômicas e políticas com diferentes perfis e graus de intensidade que serão abordados ao longo do texto, polarizando defensores e críticos desta agenda.

Bastante populares e difundidas no imediato pós-1989, estas avaliações e agendas associadas ao Fim da História foram completadas no biênio 1990/1991 pela hipótese de construção de uma "nova ordem mundial". Contrariando as previsões iniciais de que o pós-Guerra Fria seria uma era de paz, este conceito emerge a partir da invasão do Iraque de Saddam Hussein ao Kuwait em 1990. Sem entrar em detalhes da dinâmica desta invasão e da posterior Operação Tempestade do Deserto, analisada no item 2.1, é importante ressaltar que esta invasão e a resposta da comunidade internacional foram apresentadas, neste momento, como uma prova não do fracasso, mas sim do sucesso das hipóteses sobre a universalização do liberalismo.

A invasão foi avaliada como uma exceção à regra da paz, perpetrada por um dirigente autoritário com pretensões de expansão regional que ignorara as tendências positivas do sistema internacional em nome de seus interesses. Uma vez que as demais nações do cenário compartilhavam de similares regras e valores, a clara agressão de Hussein a uma nação soberana foi rechaçada, com as Nações Unidas funcionando como principal fórum de debate e formulação de políticas. Coletiva e consensual, a resposta ao Iraque deu-se dentro dos ditames da ONU, gerando ações legais e legítimas de defesa do Kuwait por meio de uma coalizão militar liderada pelos EUA (segurança coletiva). A eficiência da ONU e seus países membros ao lidar com o Iraque preconizavam o nascimento de uma nova ordem mundial, nucleada por esta organização, e pelos valores e princípios que a regem. Nas palavras de Bush pai,

> Este é um mundo novo e diferente. Nunca desde 1945 havíamos tido a possibilidade de usar as Nações Unidas da maneira que foram concebidas: como um centro para a segurança coletiva internacional (...) A tarefa central do mundo – antes, agora e sempre – deve ser demonstrar que a agressão não será tolerada ou recompensada (...) As Nações Unidas podem ajudar a trazer um novo dia (...) Está em nossas mãos (...) deixar as trevas onde elas pertencem e impulsionar um movimento histórico em direção a uma nova ordem mundial e a uma longa nova era de paz. (BUSH, 1990, s/p).

Em termos teóricos, as visões do Fim da História e da Nova Ordem Mundial, inserem-se no âmbito de uma tradição liberal. No auge destas visões, chegou-se a considerar que não somente a história vista como confrontação ideológica havia chegado ao fim, mas que paradigmas tradicionais como o realismo e o pensamento de esquerda não teriam mais espaço no debate político. Contudo, mesmo neste primeiro momento reações de diversas linhas contestaram estas previsões.

A despeito das dificuldades apresentadas pela esquerda em se reorganizar à luz do declínio soviético, pensadores como Eric Hobsbawm, Fred Halliday e Immanuel Wallerstein alertavam sobre as limitações destas interpretações, em particular a do Fim da História, diante de um cenário internacional que possuía um elevado potencial de instabilidade devido às

assimetrias de poder político e social vigentes. Embora a Guerra Fria tenha se encerrado como conflito entre os sistemas estatais soviético e norte-americano, eliminando o viés Leste-Oeste, as contradições Norte-Sul (a oposição Primeiro e Terceiro Mundo) continuavam presentes. Também se indagava sobre o Movimento não alinhado, e era questionado se o discurso de integração via adesão ao liberalismo traria a prosperidade e crescimento prometidos.

Muitos dos conflitos sociais, étnicos, políticos, estratégicos e religiosos que haviam sido congelados durante a bipolaridade, recuperaram sua lógica, contrapondo-se a este suposto cenário de estabilidade entre as potências dominantes, sustentando fortes instabilidades na periferia e na reorganização de poderes regionais em suas zonas de influência (e levando em conta o declínio do império soviético).

Wallerstein ainda completa afirmando que a supremacia do capitalismo como "projeto vencedor" diante de seus dois principais adversários do século XX, o socialista soviético (cujas origens são a Revolução Russa de 1917) e o fascista alemão-japonês dos anos 1930, representava a contradição final do modelo. De acordo com este autor, a ausência do contraponto ideológico ao capitalismo traria a exacerbação das tendências de desregulamentação, perda de parâmetros sociais e lucratividade a ele associadas, uma vez que não existiria um contraponto e crítica a esta expansão. Caracterizado por crises cíclicas, o capitalismo teria, talvez, no pós-Guerra Fria a sua crise final, uma vez que seus rumos não seriam corrigidos (o que pareceu se comprovar com a crise de 2008, definida como similar e, por vezes, pior que a Grande Depressão de 1929).

Esta ausência de alternativas ideológicas e debates é também apresentada por autores norte-americanos como Ikenberry (2006), que ressaltam a pressão pela unanimidade de formas de viver e pensar como momentos de inércia. Alternativas em construção como o socialismo de

mercado chinês que mesclava tendências capitalistas e socialistas ainda eram vistas como incipientes, havendo um considerável refluxo do pensamento de esquerda apesar das tentativas de reflexão mencionadas.

Mesmo com o desaparecimento do socialismo de tipo soviético, prevaleciam em países como Cuba e Coreia do Norte modelos que sustentavam uma linha mais próxima a estas visões, não se deve esquecer os paradigmas associados à social-democracia europeia e o capitalismo de Estado asiático que, mesmo pressionados pelas demandas neoliberais, tentavam sustentar-se em alguma medida. Também é importante ressaltar que mesmo dentro do bloco ocidental, nações como a França, que tradicionalmente detinham uma política externa autônoma, já expressavam, suas preocupações diante da supremacia dos EUA e seu modelo que, mais adiante, traduzir-se-iam em críticas à "hiperpotência imperial norte-americana", conforme as palavras de Hubert Vedrine Ministro das Relações Exteriores francês em 1999.

Ikenberry, contudo, ressalta que não havia uma ideologia alternativa forte o suficiente capaz de contrapor-se à norte-americana, seja para oferecer-lhe críticas como para permitir o seu aperfeiçoamento. Esta ausência de alternativas somente começa a ser superada a partir da segunda metade dos anos 1990. O marco para o renascimento destas tentativas de repensar o mundo é justamente a crise uma vez que os resultados incipientes das transições ao modelo ocidental começam a se tornar mais evidentes, associados à estagnação, desemprego e perda de valores. A frustração relativa diante das promessas da prosperidade e igualdade da globalização e a regionalização serão componentes deste processo. A reação virá tanto da direita quanto da esquerda nas formas da revisão das políticas neoliberais, a Terceira Via e o início da realização dos Fóruns Sociais Mundiais.

Este vácuo ideológico era acompanhado pela manutenção das

estruturas hegemônicas de poder comandadas pelos EUA que permitiam que a construção do mundo pós-1989 partisse de um patamar diferenciado de outros pós-guerras. Neste patamar, prevaleceria a legitimidade e a legalidade da ordem vigente, sendo tarefa da hegemonia não mais construir um novo mundo, mas sim reformar e atualizar o anterior a fim de responder a seus novos desafios e realidades de poder. Tal avaliação é de certa forma acrítica uma vez que considera como natural a preservação do status quo, sem dar conta das alterações de poder relativo em curso, referente à hegemonia dos EUA e as demais potências regionais, que colocaram em xeque a estabilidade hegemônica.

Outra reação às visões de cooperação, paz e multilateralismo, prevalecentes nas hipóteses do fim da história e da nova ordem mundial, nas quais os EUA desempenhavam um papel de parceria com as demais nações do sistema, nasciam do debate doméstico norte-americano. Enquanto as premissas até aqui analisadas supunham a preservação do perfil da hegemonia dos EUA conforme estabelecida no pós-1945, caracterizada pelo internacionalismo multilateral e pela construção de canais alternativos de domínio, que implicava a manutenção da autorrestrição estratégica e a percepção da ascensão de potências regionais a leste e oeste, analistas defendiam a retomada de um padrão de expansão de poder e unilateralismo.

A base para a substituição da contenção pela expansão residia na percepção de que o sistema internacional atravessava o que escritores como Charles Krauthammer definiam como "momento unipolar". O momento unipolar era sustentado na supremacia estratégica, política, econômica, mas principalmente militar norte-americana, o que permitia a emergência do país como única superpotência restante do sistema internacional e sua projeção global e regional. Neste quadro, seria possível e prioritário aos EUA agir de forma unilateral, recuperando seus recursos e margem de manobra perdida durante a Guerra Fria que levara a uma acomodação dos interesses

nacionais à agenda de aliados e das instituições multilaterais. Segundo Krauthammer, a adesão às percepções do fim da história e da nova ordem somente agravariam esta acomodação permitindo que os adversários dos EUA recuperassem o tempo perdido e posteriormente contestassem a hegemonia.

As raízes desta concepção remetem à visão das relações norte-americanas defendida por George Washington no século XVIII que ditava a regra das “alianças não permanentes” e do unilateralismo (por vezes confundida com o isolacionismo), e chocam-se diretamente com a tradição internacionalista multilateral de uma hegemonia integrada ao mundo[24]. Mais do que o poder ideológico ou institucional da liderança dita benigna dos EUA, do “império por convite”, os defensores desta revisão estratégica apostavam no poder militar, estrutural e bruto norte-americano.

Associado ao pensamento realista e ao neoconservadorismo na política norte-americana[25], cujas origens remetem aos anos 1960, atingindo sua maior expressão na Presidência Reagan, este viés estratégico será o responsável pelas grandes polarizações e oscilações da política internacional e doméstica dos EUA. Durante o pós-Guerra Fria, dois ciclos podem ser associados ao momento unipolar: 1990/1992, que engloba as discussões iniciais sobre o equilíbrio de poder mundial a revisão da estratégia da contenção, culminando no Defense Planning Guidance (DPG) e 2001/2005, referente ao primeiro mandato de George W. Bush, com impactos da Estratégia de Segurança Nacional de 2002, pós-11/09 (ver item 2.1). De acordo com Krauthammer,

> O mundo imediato do pós-Guerra Fria não é multipolar. É unipolar. O centro do poder mundial é a superpotência sem desafiadores, os EUA, acompanhado por seus aliados ocidentais. (KRAUTHAMMER, 1990, s/p).

As previsões de um mundo mais complexo sobrepuseram-se ao “momento unipolar”. Indo além do fim da história e da nova ordem, avaliações que sustentavam que o desenho do novo equilíbrio de poder,

superando a bipolaridade, era o de uma ordem liderada pelos EUA que tendia à multipolaridade e sustentada nas OIGs. De acordo com Paul Kennedy (1990), as relações internacionais caminhavam para a restauração de um equilíbrio multipolar similar ao do século XIX, dividido entre a hegemonia declinante, os EUA, e as potências ascendentes, Japão, Europa e URSS, quando da edição do livro "Ascensão e Queda das Grandes Potências". Natural e comum a outras hegemonias antes da norte-americana, este processo de declínio era avaliado como produto das contradições entre os compromissos assumidos pela nação líder e os seus recursos de poder: a equação da superextensão imperial e do gap entre recursos e compromissos resumia o dilema norte-americano.

No campo econômico, autores como Arrighi citavam o declínio da hegemonia ocidental, tanto dos EUA quanto da Europa, e a ascensão da Ásia como espaço do novo capitalismo. A expansão japonesa serve como fundamento destas análises, assim como o crescimento do Leste Asiático. Atualmente, a China e a Índia surgem como os motores do desenvolvimento desta região. Arrighi indica que,

> Desde, aproximadamente a década de 1970, têm sido fartamente observadas as mudanças no modo como funciona o capitalismo em termos locais e globais (...) a substituição de uma região "antiga" (a América do Norte) por uma "nova" (o leste asiático) como o centro mais dinâmico dos processos de acumulação de capital em escala mundial já é uma realidade (...) o capitalismo do leste asiático já passou a ocupar uma posição de liderança (...). (ARRIGHI, 1996, p.1, p. 344, p. 351).

Estas interpretações de declínio do eixo hegemônico ocidental não eram, entretanto, consensuais, e não só pelo lado dos defensores do "momento unipolar", mas pelo campo dos que previam a continuidade sem contestação da hegemonia dos EUA, ainda que o sistema tivesse sinais de multipolaridade. Autores como Joseph Nye Jr e Samuel Huntington ofereceram hipóteses intermediárias entre a unipolaridade e a multipolaridade, assim como se posicionaram contra a inevitabilidade do declínio dos EUA e a ascensão de polos de poder regionais. Esta ascensão e

a transição dos eixos de poder Ocidente-Oriente somente são reconhecidas a partir da segunda metade da primeira década do século XXI, devido a um momento de crise econômica e política dos EUA, mantendo-se latente durante todo este período.

De acordo com Nye Jr, os EUA atravessavam um momento de crise em seu poder, mas de caráter passageiro, que poderia ser superado por meio de uma readequação de políticas. Além de deter recursos múltiplos que permitem esta revisão de políticas, em particular a vanguarda do poder brando e de cooptação, os EUA não possuíam adversários imediatos em nenhum nível de poder. A liderança era favorecida pelo desenvolvimento de um equilíbrio de poder mundial multidimensional, com a política internacional sendo "jogada" em múltiplos tabuleiros. Se no tabuleiro econômico, os EUA poderiam eventualmente perder no ideológico e no militar e estariam à frente de seus aliados e potenciais inimigos: ou seja, em alguns tabuleiros haveria a unipolaridade, em outros, a multi.

Compartilhando similar postura quanto à renovação do poder dos EUA no que se refere aos recursos disponíveis, Huntington levanta a hipótese de um mundo unimultipolar (a hipótese mais controversa de autor sobre o pós-Guerra Fria foi, contudo, o Choque das Civilizações, o contraponto ao Fim da História de Fukuyama, examinado no item 1.2C). Neste sistema, os EUA manteriam sua posição como líderes do equilíbrio devido à supremacia militar, mas nos demais níveis, econômico e político, estariam sendo acompanhados pela ascensão de potências asiáticas e ocidentais.

Mais "realista" do que seus colegas, e mais próximo de Kennedy, contudo, o ex-Assessor de Segurança Nacional Zibgniew Brzezinski (1997) sustenta que a despeito deste otimismo, os EUA eram, no pós-Guerra Fria, a "primeira, a única e última superpotência restante" e que a sua era de supremacia pós-bipolaridade seria muito mais complexa, contestada e conturbada, chamando a atenção para a aceleração da política um mundo "pós-

americano" e as transformações do poder relativo da superpotência de seu lugar no equilíbrio de poder mundial.

Antes de examinar as hipóteses da desordem e do choque que se colocaram diante do esgotamento das previsões otimistas sobre o pós-Guerra Fria, em particular a partir de 1993, interpretações adicionais associadas à universalização de valores e princípios e o aprofundamento da cooperação, precisam ser discutidas. Tais interpretações, além disso, pareciam questionar, pelo menos a médio e longo prazos, as formas tradicionais de poder e soberania vigentes desde o século XVII, consubstanciando-se nas hipóteses da globalização e da regionalização.

B) A Globalização e a Regionalização

Anteriores ao fim da Guerra Fria, os processos de globalização e regionalização ganharam maior visibilidade e impulso com a quebra dos constrangimentos bipolares. Aumentaram as interpretações sobre o cenário que apontavam duas tendências tanto opostas quanto complementares: a da universalização de princípios e quebra de fronteiras que levariam ao desaparecimento da soberania dos Estados e a construção e fortalecimento de blocos regionais[26]. Até o momento, estas interpretações não se realizaram em sua plenitude, cabendo analisar individualmente estes fenômenos, iniciando pela globalização.

De acordo com a definição de McGrew (MCGREW, 2001, p. 19), a globalização é "um processo histórico que envolve a ampliação, aprofundamento, aceleração e impacto crescente da interconexão em nível mundial". Este é um processo que se desenrola de forma assimétrica com tendências positivas e negativas, apresentando diferentes intensidades e velocidades.

No campo positivo, existe o incremento da cooperação e da interdependência entre os Estados e suas sociedades, assim como o

desenvolvimento de percepções compartilhadas sobre problemas comuns que afetam o sistema internacional. Temas ambientais, sociais, questões de segurança são alguns destes objetos compartilhados. A interação entre os níveis internos e externos das sociedades torna-se cada vez menos diferenciado, eliminando barreiras tradicionais pela fluidez das fronteiras e a interpenetração das sociedades (o termo aplicado é "interméstico"). Em termos negativos, a relativização da soberania e a desigual distribuição de recursos e benefícios fazem parte da agenda, assim como o surgimento de movimentos de fragmentação e reação à universalização dos princípios e abertura das fronteiras[27].

Do ponto de vista da análise crítica, a globalização é definida por autores como Wallerstein como o movimento de ocidentalização do mundo iniciado com a expansão das potências europeias no século XV, culminando com a hegemonia dos EUA no período contemporâneo (que leva a mais um conceito associado à globalização, o de americanização do mundo)[28]. Assim, três fenômenos são associados à globalização: a já mencionada expansão das potências europeias, com uma primeira fase colonial-mercantilista e uma segunda imperial-capitalista (séculos XV a XIX), a consolidação da presença norte-americana de 1945 ao fim da Guerra Fria na qual se insere o amplo desenvolvimento econômico do capitalismo do bloco ocidental em disputa com a URSS (e o fortalecimento dos polos alternativos asiático e europeu ocidental) e, por fim, a globalização do pós-1989 baseada na rapidez dos desenvolvimentos tecnológicos e na consolidação dos polos alternativos.

Três pilares compõem as revoluções da globalização, traduzidas em dimensões de aprofundamento, extensão e aceleração destes fenômenos: o econômico-tecnológico, o político e o cultural. No que se refere ao campo econômico, a diluição das fronteiras tornou-se mais intensa com o fim da bipolaridade, datando seu início da construção e funcionamento do sistema de Bretton Woods nas áreas comercial, de investimentos e financeira. Nos

anos 1970, estes processos ganharam especial intensidade com a terceira Revolução Industrial, a Científico-Tecnológica (RCT), que inseriram novos paradigmas produtivos. Os preceitos do Consenso de Washington e o fim da história e da nova ordem mundial inserem-se neste processo. As dimensões técnicas e científicas da globalização muitas vezes levam ao solapamento de estruturas produtivas nacionais dos países menos desenvolvidos, gerando desequilíbrios como desemprego, inflação e exclusão social.

Relacionado aos debates teóricos liberais, o pilar político da globalização é simbolizado pela universalização dos princípios e regimes democráticos. A diluição das fronteiras dos Estados, com a perda gradual da soberania, a porosidade dos limites e o efeito das forças transnacionais e OIGs sobre os governos estabelecidos igualmente inserem-se nesta dimensão ("encolhimento do mundo" é o termo aplicado). Termos como governança global, aumento da institucionalização das relações internacionais, a desterritorialização e o surgimento de redes transnacionais sociais correspondem a estes fenômenos. Hipóteses como a formação de um governo mundial, de uma sociedade civil transnacional e uma democracia cosmopolita global fazem parte desta agenda.

A visão cultural da globalização está associada às expressões da cultura de massa dos EUA ao longo do século XX (expansão de seu poder brando por meio da ideologia). Implícito neste fenômeno a premissa da homogeneização e a diluição das identidades nacionais que geram sentimentos de desenraizamento e desencantamento. Em resposta às pressões desta identidade única e às desigualdades da globalização, ações de violência ou de reafirmação positiva são os caminhos possíveis. O próprio 11/09 seria a expressão de uma reação à globalização a partir do centro do processo, os EUA. Não se deve esquecer a avaliação sobre o nascimento de uma nova Idade Média, sem poderes centralizados e vácuos de poder sendo ocupados por forças paralelas.

No auge do otimismo, estas objeções não possuíam grande peso, sobrepondo-se a elas a visão da "Aldeia Global". A somatória destas tendências levantou hipóteses de que o sistema tradicional de Estados Westphaliano estava em decadência, devido à interpenetração das fronteiras (perda do referencial da territorialidade), compartilhamento de valores, avanço do multilateralismo e incremento da governança global. Autores como Zacher mencionavam a porosidade destes Estados e a intensidade dos fluxos da interdependência e da transnacionalização que levavam ao "declínio dos pilares de Westphalia". Estar-se-ia diante de um mundo no qual "a sorte das pessoas está muito ligada entre si e com a natureza física do mundo, e no qual elas se reconhecem cada vez mais como membros da mesma humanidade." (ZACHER, 2000, p. 141).

Entretanto, a globalização se expressa de forma desigual e não se tornou o fator dominante da ordem mundial. Apesar de acelerados, os fenômenos que a compõem de interdependência e transnacionalização não suplantaram a soberania estatal. As disparidades e pressões da globalização levam a cenários de reafirmação dos princípios nacionais, à fragmentação e ao surgimento de alternativas que se opõem a este pensamento de pretensão universal. A regionalização, como indicado, representa tanto um movimento de resistência quanto de complementaridade a este fenômeno.

O fim da Guerra Fria correspondeu, segundo alguns autores como Andrew Hurrell (1995), a um novo impulso para os processos de regionalismo na política mundial. Em artigo bastante conhecido, o autor usa o termo "ressurgimento" para se referir a este fenômeno, representando uma visão bastante corrente na década de 1990, a de que o mundo passaria a ser dividido em blocos em torno dos grandes polos econômicos (EUA, Europa Ocidental/UE, Ásia Pacífico/Japão). Estes grandes blocos seriam acompanhados por arranjos sub-regionais e a somatória de todos estes esforços completaria a abertura e eliminação das fronteiras na globalização. Outra característica importante apontada pelo autor é a intensificação da

cooperação Norte-Sul nestes arranjos e o caráter multidimensional destes fenômenos (NAFTA e Mercosul fazem parte desta "nova onda" enquanto a UE, e sua evolução a partir da CEE, estaria nas bases dos fenômenos).

A regionalização pode ser tanto complementar quanto oposta à globalização. Em termos de complementaridade, a regionalização parte de princípios similares aos da globalização no que se refere à consolidação de espaços sem fronteiras, que facilitem a livre circulação de bens e pessoas, partindo de uma concepção e valores comuns sobre temas políticos, econômicos, sociais e culturais. No que se refere à contraposição, se a regionalização implica a relativização de fronteiras em determinados espaços geográficos (Europa sendo o processo mais conhecido e discutido no item 2.2), a mesma pode gerar o isolamento e proteção destes mesmos espaços. Com isso, os blocos regionais poderiam se constituir como entidades politicamente isoladas e independentes que ao abrirem suas fronteiras internas as fechariam para o mundo.

Deve-se destacar que ambos os fenômenos tem caminhado lado a lado, com os blocos regionais oscilando entre formas de proteção e de abertura ao mundo. Para países como os EUA, inclusive, o regionalismo também passou a ser uma forma adicional de exercício de poder (NAFTA, ALCA). Enquanto isso, potências médias e países menores buscam a integração como forma de resistir aos fluxos da globalização e de fortalecer suas bases de ação (Mercosul, Unasul, como abordado no item 3.5).

Os blocos regionais possuem diferentes objetivos e graus de aprofundamento da integração, envolvendo desde propósitos comerciais limitados à criação de uma entidade política única, no qual a soberania dos Estados é suplantada pela supranacionalidade. A construção da UE ao longo do século XX e neste início de XXI é tipo ideal desta evolução e seus desafios. O tipo mais simples de integração comercial é a Área de Livre-comércio que pressupõe a livre circulação de bens entre os países membros.

Por sua vez, a União Aduaneira, complementa esta liberalização comercial intra-área com o estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum (TEC), com a promoção da unificação de legislações e procedimentos aduaneiros.

A próxima etapa de aprofundamento é o estabelecimento de um Mercado Comum, estendendo a União Aduaneira a todos os fatores de produção. A harmonização de legislações nacionais, a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais, a adoção de políticas comuns fazem parte desta etapa. Finalmente, o último estágio abrange a criação de um espaço econômico, político, jurídico, social e cultural único, com a existência de políticas comuns em diversas áreas. A superação da soberania nacional levaria a um espaço supranacional (esta etapa corresponde ao Mercado Único). A unidade comercial seria acompanhada pela união monetária, social e política.

Apesar de sua extensão e aceleração, nem a globalização ou a regionalização prevaleceram sob o Estado ou eliminaram as contradições inerentes a seus processos. Como aponta Clark, "hoje vivemos em uma situação híbrida na qual os Estados dividem uma série de responsabilidades tanto com as OIGs quanto com uma multiplicidade de atores não governamentais e transnacionais" (CLARK, 2001, p. 740), e isto se reflete nas movimentações abaixo descritas da desordem, do choque das civilizações, das alternativas à globalização e do reordenamento do poder mundial.

C) A Desordem, o Choque das Civilizações e um Outro Mundo Possível

A primeira onda de interpretações sobre o cenário pós-bipolar ressaltou, como indicado, o lado positivo dos fenômenos associados à queda do Muro, obscurecendo a complexidade e o descongelamento da política mundial. Tal descongelamento somente começou a se tornar mais presente, demandando uma maior clareza analítica e espírito crítico a partir da eclosão de diversos conflitos regionais. A guerra da antiga Iugoslávia, o recuo das economias do bloco oriental, a marginalização da América Latina e do

continente africano e as crises humanitárias trouxeram à tona dificuldades, colocando em xeque os princípios associado à universalização.

Do espírito da "nova ordem mundial", passou-se à percepção de um contexto de desordem e fragmentação (separatismos nacionais, conflitos intraestatais, choques globais). Do fim ao recomeço da história, as hipóteses sobre o equilíbrio mundial recaíram ao extremo da crise, ganhando destaque interpretações que procuravam explicar as novas fontes de conflito que tomariam o lugar da bipolaridade, como o Choque das Civilizações de Samuel Huntington. Os efeitos da desregulamentação neoliberal sobre as sociedades e economias produziram as reflexões associadas à Terceira Via e ao renascimento de respostas críticas da esquerda que se fizeram avançar a partir da realização do Fórum Social Mundial (FSM).

Como no caso do Fim da História, a tese do Choque das Civilizações foi primeiramente apresentada em forma de artigo em um influente periódico norte-americano, Foreign Affairs, para depois tornar-se livro. Assim como Fukuyama, Huntington era reconhecido como um dos mais influentes estrategistas norte-americanos e ligado ao pensamento conservador. Sua avaliação caminha na direção oposta da de Fukuyama[29], prevendo a contestação do modelo ocidental. Como o próprio título de sua reflexão indica, para Huntington, a confrontação geopolítica tradicional entre as superpotências seria substituída pelo choque das civilizações. Nas palavras de Huntington,

> A identidade civilizacional será cada vez mais importante no futuro e o mundo será definido em grande medida pela interação entre sete ou oito grandes civilizações. Estas incluem a ocidental, a Confuciana, a Japonesa, a Islâmica, a Hindu, a Eslava-Ortodoxa, a Latino-Americana e possivelmente uma civilização Africana. Os conflitos mais relevantes do futuro irão ocorrer ao longo das linhas de fratura que separam estas civilizações umas das outras. HUNTINGTON, 1997, s/p.

A partir destas "sete ou oito" civilizações, o autor desenvolve uma tese extremamente controversa, que indica que a cultura e não a política será o foco das tensões mundiais. Sem entrar nas abrangentes críticas seja a esta

previsão ou a ideia da subordinação da política à cultura, de imediato é possível apontar contradições intrínsecas a esta visão: primeiro – a despeito da ênfase cultural – cada civilização possuirá um Estado-Núcleo (EUA no Ocidente, Irã no Islã, Índia na Hindu, China na Confuciana), que indica a prevalência do elemento geopolítico na identificação destes Estados pivô e na dinâmica de suas relações; segundo, as dimensões intrablocos de Huntington são extremamente abrangentes e muitas vezes não compõe um conjunto; por fim, a preocupação do autor é patente ao longo do artigo, e depois do livro, com a preservação do domínio ocidental, norte-americano do sistema[30], o que indica a preocupação com o poder apesar da premissa do nascimento de um "mundo multipolar e multicivilizacional".

É possível identificar um claro caráter excludente da tese de Huntington na construção da oposição entre o Ocidente e o Resto (the west and the rest). Esta oposição destaca uma preocupação recorrente de formuladores de política dos EUA que era a transição do eixo do poder econômico mundial do ocidente para a Ásia e a ascensão do mundo islâmico. O choque terá dois ciclos: 1993/1995, associado à polêmica do seu lançamento e à percepção de declínio dos EUA diante da Ásia ("os perigos amarelo e vermelho" do Japão e da China) e, 2001/2005, com foco no terrorismo transnacional islâmico resultante dos ataques terroristas de 11/09 e o início da GWT.

Este período marcou as contradições dos processos imediatos do pós-1989 de universalização do liberalismo, e dos mitos associados à globalização e regionalização. A ocorrência de crises econômicas e sociais serviu como ponto de partida para um repensar tanto da esquerda quanto da direita, colocando-se as alternativas da Terceira Via, dos Fóruns Sociais Mundiais e da revisão do Consenso de Washington. A eclosão da crise financeira de 2008 permitiu o adensamento de novos fóruns de negociação para a discussão destes fenômenos político-econômico-sociais como o G20 financeiro[31] e o BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China).

No que se refere à Terceira Via, o movimento é associado ao Primeiro-ministro Tony Blair e sua chegada ao poder pelo Partido Trabalhista inglês nos anos 1990. A Grã-Bretanha fora um dos focos do prévio movimento neoliberal iniciado na década de 1980. Em meio às dificuldades pelo país, responsáveis inclusive por sua eleição, Blair apresenta uma agenda inspirada nos trabalhos de Anthony Giddens da London School of Economics, a Terceira Via, como vistas a construção de um novo movimento de centro-esquerda. Oferecendo posições intermediárias entre o que é denominado de "velha esquerda, a social-democracia" e a "nova direita neoliberal", tenta-se reconstruir em certa medida o Estado e suas políticas sociais ("economia mista"), atualizar e modernizar a democracia. Criticada tanto à direita quanto à esquerda, sendo considerada um recuo aos padrões anteriores, a Terceira Via não conseguiu cumprir os desafios de rever criticamente as políticas sociais e econômicas dos anos 1990.

Tal tarefa coube, a partir de 1999, aos defensores do movimento antiglobalização, tendo como marco inicial a reunião da OMC em Seattle nos EUA para a Rodada do Milênio e os violentos protestos que a acompanharam e que hoje prosseguem no mundo desenvolvido. Neste contexto, um movimento significativo foi o renascimento da esquerda e o início dos Fóruns Sociais Mundiais.

Propondo a construção de um ambiente crítico e plural de debates frente à globalização e ao neoliberalismo, o Fórum Social Mundial (FSM) tem a sua primeira edição internacional realizada no Brasil, na cidade de Porto Alegre em 2001, simultânea ao Fórum de Davos na Suíça. Buscando oferecer alternativas a Davos, reunião da qual participam os Chefes de Estado das principais economias mundiais desenvolvidas e convidados, assim como no G8, o FSM nasceu sob o signo da reforma e da agenda social. De 2001 a 2003, o FSM foi realizado no Brasil, em Porto Alegre, ao qual retornou em 2005. Em 2004, o evento realizou-se na Índia e em 2006 em Mali, Venezuela e Paquistão, em 2007 em Nairóbi. Não houve edição do Fórum em 2008,

seguindo-se Belém do Pará (2009), Porto Alegre (2010) e Dacar (2011). No ano de 2012, o Fórum ocorreu em Porto Alegre, mais uma vez, já com um novo formato, com foco em "áreas temáticas" ("Fórum Social Temático").

Alertando para as contradições do modelo neoliberal, cuja exacerbação levaria ao agravamento contínuo das crises, o FSM tem como prioridade incentivar discussões para a construção das "bases de uma outra globalização". A emergência de um sistema mais justo, a partir da regulamentação econômica e programas sociais, a busca do desenvolvimento sustentável, a redução (ou eliminação) da dívida externa para os países pobres e a taxação dos capitais especulativos (Taxa Tobin) são o centro do debate. Em oposição à unanimidade do discurso prévio, a preocupação dos FSM é simbolizada na ideia de que "outro mundo é possível".

Por sua vez, o G20 financeiro e os BRIC são representativos do reordenamento do poder econômico global, impulsionado a partir da crise de 2008, e que reflete a projeção internacional diferenciada dos emergentes no cenário mundial. Expressão criada em 2001 pelo analista do Goldman Sachs Jim O'Neill, os BRIC representavam as nações do Terceiro Mundo que poderiam desempenhar um papel central nas relações internacionais devido a seus recursos de poder. Quando de sua criação, o termo englobava Brasil, Rússia, Índia e China, e, a partir de 2011, a África do Sul passou a fazer parte do grupo. O conceito foi incorporado pelas nações do acrônimo, a fim de consolidar um novo papel nas negociações mundiais, tendo como base um discurso comum. Um dos impulsos para a tentativa de institucionalização do grupo foi não só a crise econômica de 2008, mas a ascensão do G20 financeiro como fórum de negociação e as dificuldades por ele encontradas na coordenação de reformas na estrutura do poder mundial, nas instituições internacionais do setor econômico financeiro e na nova interação entre países desenvolvidos e emergentes. Estes temas serão desenvolvidos em maior extensão e detalhamento no item 5.3.

A evolução destas tendências demonstra o fortalecimento de hipóteses sobre uma nova arquitetura de poder mundial, as quais se relacionam os conceitos de multipolaridade e desconcentração de poder.

D) A Multipolaridade, a Desconcentração de Poder e a Não Polaridade

As interpretações mais recentes sobre o reordenamento do poder mundial dão conta da formação de novos equilíbrios globais e regionais, retomando a perspectiva da troca de posições relativas na estrutura de poder mundial. Tanto na teoria quanto na prática, a movimentação entre as potências ascendentes e em declínio, das Américas à Ásia, passando pela Europa e pela África indica a constituição de um sistema internacional complexo.

As teses da multipolaridade revelam a existência de uma maior divisão de poder no cenário e a necessidade de reformar e atualizar as estruturas de poder vigentes e o papel dos Estados na condução dos negócios internacionais. Uma redivisão de responsabilidades mais equitativa, assim como a democratização destas estruturas é uma das prioridades das nações emergentes. A maior participação destes Estados e atores na política internacional leva à consolidação de uma gama mais abrangente de questões e problemas a serem discutidos, que escapam do viés clássico da segurança, para abordar demandas sociais, econômicas, humanitárias, visando a redução das assimetrias existentes. Diante deste contexto, porém, poucos são os ajustes nas estruturas de poder mundial, mesmo diante das pressões da crise econômica, que continua e se aprofunda desde 2008, e novos fenômenos político-sociais globais como as revoluções populares de parte do Norte da África e do Oriente Médio (conhecidas como Primavera Árabe abordadas em 2.6C). Descrevendo este cenário, Brzezinski indica que,

> (...) a mudança na distribuição do poder mundial e o novo fenômeno do despertar político das massas intensifica, cada um a seu modo, a volatilidade das relações internacionais contemporâneas. Ao mesmo tempo em que cresce a influência da China, e outros poderes emergentes – como Rússia, Índia ou Brasil, por exemplo – competem por recursos, segurança e vantagens econômicas, o potencial para erros de cálculo e conflitos cresce.

> (BRZEZINSKI, 2012, p. 1).

Outros termos associados à multipolaridade são os processos de desconcentração de poder, a ascensão dos emergentes e o surgimento de um mundo pós-americano. A lógica do "ocidente e o resto" prevista por Huntington anteriormente assume uma visão cooperativa e não de conflito. Embora não ignorem a existência de riscos no presente sistema, a maioria dos autores que defende as teses de dispersão de poder o considera positivo e um reflexo do sucesso do modelo ocidental (em uma relativa versão renovada do fim da história). Este sucesso aprofunda as redes de interdependência existentes, valoriza os princípios liberais democráticos e abre novas oportunidades de parcerias entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento, superando o viés Norte-Sul. Autoras como Hachigian and Stuphen (2008) sugerem que para o século XXI uma política externa norte-americana eficiente depende do estabelecimento de uma relação estratégica com os países emergentes. Zakaria (2008) afirma que

> Estamos vivendo hoje a terceira grande mudança de poder da era moderna – a ascensão do resto (...) um aspecto relacionado desta nova era é a difusão de poder do Estado para outros atores (...) Isto não significa que estamos entrando em um mundo antiamericano. Estamos nos movendo para um mundo pós-Americano, um que é definido e dirigido de muitos lugares e por muitas pessoas (...) este é um processo longo e lento, mas que garante à América um papel vital, ainda que diferente (...) ele envolve consultas, cooperação e mesmo compromisso. Ele deriva (...) da definição da agenda, das questões e da mobilização de coalizões (ZAKARIA, 2008. p. 2, pp. 4-5, pp. 232-233).

Esta "ascensão do resto", e a dispersão dos centros de poder, traz à tona as discussões de Arrighi brevemente citadas, e a ampliação das fronteiras e transformações inerentes ao capitalismo global nas últimas décadas. A descentralização, as novas formas de acumulação, as pressões da competição, os fenômenos da globalização e regionalização são componentes deste processo que afeta Estados e sociedades. Estas hipóteses se associam aos debates sobre quais Primeiro, Segundo ou Terceiro "Mundos" prevaleceriam e as contradições que se encontram na retórica e na prática nesta tentativa de reclassificação das nações e compreensão de novos equilíbrios. A citação a seguir reforça esta

complexidade conceitual, que não deve obscurecer o pensamento analítico-crítico sobre estes jogos de poder e assimetrias:

> Muitos acreditam que a ordem mundial que vem surgindo é policêntrica (...) Os países do Segundo Mundo são os Estados que servem de fiel da balança num mundo multipolar: suas decisões podem alterar o equilíbrio de poder (...) todo país do Segundo Mundo está em transição (...) Os países do Segundo Mundo frequentemente são, ao mesmo tempo, do Primeiro e do Terceiro Mundo também (KHANNA, 2008, p. 21, pp. 28-29).

Atribuindo maior ênfase à difusão do poder, além destas interpretações, o analista Richard Haass (2008) oferece uma tese adicional sobre o reordenamento da política internacional. Pode-se destacar que a visão de Haass acrescenta questionamentos importantes, uma vez que ressalta em sua ordem em construção abrange formas clássicas de política e os fenômenos associados à globalização, à regionalização e à ação das forças sociais no cenário mundial. Nesta avaliação, o cenário do pós-Guerra Fria não seria nem uni, multi ou unimultipolar, mas sim "apolar" ou "não polar", a partir da desconcentração dos recursos de poder entre os Estados e entre os Estados, os organismos multilaterais e as forças transnacionais. Para Haass,

> (...) um sistema internacional não-polar é caracterizado por diversos centros de poder (...) As potências centrais – China, União Europeia, Índia, Japão, Rússia e os EUA (...) muitos outros numerosos poderes regionais: Brasil, e talvez, Argentina, Chile, México e Venezuela na América Latina; Nigéria e África do Sul; Egito, Irã, Israel e Arábia Saudita no Oriente Médio; Paquistão no Sul da Ásia; Austrália, Indonésia e Coreia do Sul no Leste Asiático e Oceania. Uma boa quantidade de organizações pode ser incluída na lista dos centros de poder, incluindo os globais (FMI, ONU e o Banco Mundial) e as regionais (União Africana, Liga Árabe, ASEAN, EU, OEA, SAARC) e as funcionais (AIEA, OPEC, OCS, OMS). Assim como estados dentro de Estados (...) cidades (...) grandes companhias globais, conglomerados de mídia, partidos políticos, instituições e movimentos religiosos, organizações terroristas (...), cartéis de drogas e ONGS (...) (HAAS, 2008, s/p).

De uma forma geral, pode-se indicar que mesmo com a crise econômica de 2008 e os acontecimentos que a ela se seguiram, indicando a transformação real do quadro geopolítico e geoeconômico das relações internacionais em torno do eixo Norte-Sul, estas interpretações pouco foram modificadas. As mesmas oposições unipolarismo X multipolarismo, acomodação X contestação hegemônica, reforma e atualização do

multilateralismo X permanência e estagnação das negociações, progresso X regressão ideológica, continuam como exemplo das tensões vigentes no cenário mundial.

Apesar de cada vez mais acelerado, o processo de reordenamento de poder não encontra contrapartida adequado nas estruturas de poder mundial, não sendo absorvido, ou aproveitado em sua plenitude. Ainda que nenhuma destas nações emergentes, demais membros do bloco ocidental ou polos alternativos detenham pretensões hegemônicas, visando substituir os EUA ou gerar conflitos, acentua-se a busca de alternativas às realidades vigentes. Adicionalmente, a turbulência e a incerteza da política internacional permanecem elevadas em nível social. Neste contexto, avançando estas reflexões, os próximos capítulos analisam Estados, blocos, regiões, coalizões e questões-chave deste processo para o mundo e para o Brasil.

2. O Sistema Internacional Pós-Guerra Fria (1989/2012)

Nas últimas duas décadas, as transformações da política internacional foram intensas e complexas. Apesar de ainda se sustentarem como os principais atores do cenário mundial, os Estados sofrem processos de crise e retrocesso político-social e econômico, que lhes impõem novos desafios estratégicos. Eventos como a instabilidade na zona do Euro, as revoluções populares da Primavera Árabe, colocam em xeque paradigmas vigentes, e demonstram o reordenamento global do poder nos eixos Norte-Sul. Neste contexto de mudanças geopolíticas e geoeconômicas, este capítulo examina estes desenvolvimentos, sendo composto de duas sessões: o Ocidente e a Rússia e o Mundo Afro-Asiático.

Parte I

O Ocidente e a Rússia

2.1 Os Estados Unidos

Ao longo de toda a Guerra Fria, os EUA estiveram envolvidos em processos simultâneos de contenção e expansão, núcleo de sua grande estratégia. Tais processos visavam impedir o avanço dos inimigos, fortalecer o bloco ocidental e disseminar o modelo capitalista democrático liberal. O exercício da hegemonia, do auge às crises da Pax Americana, era dialético em seu sentido e natureza, mesclando a força e o convencimento. Como

sustenta Henry Kissinger,

> Quase seguindo uma espécie de lei da natureza, a cada século parece emergir um país com o poder, a vontade e o ímpeto moral e intelectual para moldar todo o sistema internacional de acordo com seus valores (...) No século XX, nenhum país influenciou as Relações Internacionais de forma tão decisiva, e ambivalente, do que os Estados Unidos (KISSINGER, 1994, p. 17).

Com o fim da bipolaridade, ultrapassada a euforia da "vitória", a liderança passou a ser pressionada por fatores domésticos e mundiais referentes ao desgaste da guerra, a alteração das posições relativas das nações no equilíbrio do poder mundial e a pressão dos fluxos da globalização. A interação entre Washington e sua sociedade deixou transparecer a influência de grupos de interesse[32], os choques de liberais e conservadores e as transformações sociais, étnicas e valorativas do país. As respostas norte-americanas têm sido polarizadas e oscilantes, revelando estas fissuras e os desafios da continuidade do Século Americano[33].

A) George Bush e o Status Quo Plus (1989/1992)

Definido como "um homem da Guerra Fria", ex-Embaixador na China, Diretor da CIA, representante das indústrias energéticas do setor petrolífero, Vice-Presidente de Reagan, o republicano George Bush chegou à Casa Branca em um momento no qual o conflito bipolar revelava sinais claros de desgaste. Contrariando suas expectativas de restabelecer um condomínio soviético-americano, Bush pai foi confrontando com a realidade de administrar o fim de um mundo que ao longo de sua carreira ajudara a construir e reformular a grande estratégia. Cabia ao novo presidente lidar com uma economia em recuo, pressionada por seus déficits, federal e comercial, e uma sociedade que dava sinais de esgotamento, como resultado das políticas neoliberais da Era Reagan.

As pressões desta crise socioeconômica somadas ao misto de euforia externa e desencantamento interno, levaram a diferentes interpretações sobre a reforma da grande estratégia que se dividiu em três agendas: o

isolacionismo, simbolizado pelas ideias da "América Primeiro" e da "Fortaleza América"; os internacionalistas multilaterais que apontavam o declínio relativo dos EUA e a tendência à multipolaridade, que argumentavam a favor da renovação das políticas domésticas e divisão de custos internacionais; e, por fim, os internacionalistas unilaterais, que pregavam o momento unipolar, encarando o período como propício à expansão da hegemonia[34].

Durante o governo Bush, e no de seu sucessor, o democrata Bill Clinton, prevaleceu a política do internacionalismo multilateral, buscando sua atualização e reforma. No caso de Bush, não foi formulada uma nova grande estratégia, sendo oferecidos ajustes pontuais em determinados setores da externa ação norte-americana (integração regional, reavaliação da missão de alianças, dentre outros), tendo como base a visão da "nova ordem mundial". Este perfil de transição gradual da agenda levou analistas como Michael Mandelbaum a estabelecer a expressão "Status Quo Plus" para se referir às relações internacionais neste período.

Tais ajustes focaram-se inicialmente na Ásia e na Europa, estendendo-se às Américas. Na Ásia, em resposta ao crescente protagonismo e competição econômica de nações como o Japão, os norte-americanos procuraram reforçar sua presença de forma tradicional por meio da renovação dos tratados de segurança bilateral: o JUST com o Japão (Japan-US Security Treaty) e com a Coreia do Sul. Frente à China um relativo silêncio a luz dos acontecimentos da Paz Celestial. Diante deste crescimento, e o respectivo encolhimento dos EUA, cujo déficit comercial com a região crescia exponencialmente (e gerava disputas com o Japão para abertura de mercado e a aplicação de restrições voluntárias de exportação), o governo Bush propôs a APEC (Comunidade Econômica da Ásia Pacífico). A APEC tinha como objetivo reintegrar a economia dos EUA no Pacífico, abrindo os mercados locais. A meta é de constituição de uma zona comercial preferencial em 2020.

Na Europa Ocidental, a manutenção da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) como pilar da presença regional norte-americana e da segurança europeia representa este sentido de permanência e atualização. Tradicionalmente, alianças cujos alvos são alcançados deixam de existir, pois perdem sua utilidade. No caso da OTAN esta previsão não se concretizou mesmo com o desaparecimento da URSS, cuja contenção representava o núcleo de sua missão. Também em 1991, o Pacto de Varsóvia deixa de existir, na esteira da assinatura do Tratado de Forças Convencionais na Europa (CFE) de 1990. Segundo este tratado, a URSS concorda com um processo de redução de suas forças armadas convencionais, assim como de seus arsenais nucleares. Tais reduções são quase unilaterais, inserindo-se no quadro de fraqueza generalizado soviético e de aumento de vulnerabilidade.

Diferente de sua contraparte, a OTAN entra em uma nova fase. Em 1991, sofreu sua primeira revisão de missão, substituindo a prioridade da contenção pela da estabilidade regional europeia e a renovação de suas forças de segurança. O tema central da revisão foi a incorporação de ações fora da área regional (out of area), estendendo a atuação ao nível mundial. A justificativa para esta mudança, e a posterior ampliação da aliança, reside no aumento e transnacionalização dos riscos de segurança. Quais as razões para a permanência da OTAN?

Em primeiro lugar, a OTAN continua sendo, até o final desta primeira década do século XXI, o principal, e porque não dizer, único pilar de segurança europeia efetivo. Do lado norte-americano, isto implica a garantia de uma presença contínua no continente europeu que limita os esforços do bloco em consolidar uma autonomia no setor e sustenta o predomínio estratégico. Para os europeus ocidentais, no âmbito da UE, reforça o caráter do arranjo como pacífico, diminui gastos militares e relativiza as dificuldades em defender uma capacidade no campo. Funciona como um anteparo à presença russa, sentimento compartilhado com os antigos membros da

Cortina de Ferro. Segundo, os países do Leste percebem a aliança como foco de estabilidade política, democratização e contenção russa. Nesta primeira fase, 1989/1993, a OTAN surge como esperança de ajuda econômica. Ou seja, tanto norte-americanos quanto europeus ocidentais e orientais tem na OTAN um instrumento funcional de seus interesses.

Para o Leste, o governo Bush pouco trouxe além de uma retórica de apoio às transições devido à crise interna e certo cuidado com a postura soviética, uma vez que Gorbachev era percebido como um aliado (a despeito de sua fraqueza). A expectativa republicana era que a "mão invisível" das reformas neoliberais funcionasse e as transições tivessem um bom andamento. Isto não ocorreu, com os sistemas socialistas implodindo a partir de dentro e gerando um sensível declínio do PIB da região e seus indicadores sociais. A postura moderada de Bush foi considerada adequada, incluindo seu papel e o de Gorbachev na reunificação alemã.

Desde a queda do Muro em 1989, a questão da reunificação era percebida como simbólica para encerrar duas guerras, a Segunda e a Fria. Depois de intensas negociações, em Fevereiro de 1990 foi assinado o Tratado 4+2 entre os vencedores da Segunda Guerra (Estados Unidos, União Soviética, Grã-Bretanha e França) e as duas Alemanhas, recuperando o status normal deste país e abrindo o caminho para a unificação. A velocidade do processo político levou em outubro deste mesmo ano à reunificação da Alemanha sob a liderança de Helmut Kohl. Devido à rapidez da integração, problemas econômicos tanto a leste quanto a oeste tornaram-se frequentes, envolvendo custos sociais: fenômenos como desemprego, exclusão, políticas revisionistas derivadas desta exclusão com o nazismo e déficits fiscais fizeram parte deste processo.

Mesmo assim, a reunificação foi apontada como um caso de sucesso, o que não se repetiu em outras questões europeias como a escalada das tensões étnicas e religiosas na Iugoslávia que, em 1992, levaram à eclosão da

guerra que se estenderia à administração Clinton. Em ano eleitoral nos EUA, Bush enfrentou uma campanha acirrada com os democratas e o independente Ross Perot. Situações como a da Iugoslávia e também a operação humanitária na Somália, ficaram em segundo plano, tentando minimizar a imagem de Bush como o "presidente da política externa" apresentada por seus adversários. Na Somália, as dificuldades das tropas norte-americanas e a morte de soldados funcionaram como um peso que ofuscaram sua elevada popularidade do encerramento da Operação Tempestade do Deserto no Iraque.

A Operação Tempestade do Deserto foi um marco para a presidência Bush pai, sendo representativa do seu auge e declínio, assim como da "nova ordem mundial". Saddam Hussein, antes um aliado significativo na região do Oriente Médio, importante fornecedor de petróleo aos EUA e politicamente uma peça central do equilíbrio local em particular após a Revolução Islâmica do Irã em 1979 e ao longo de toda a Guerra Irã-Iraque (1980/1988), tornara-se, em 1990, um inimigo. Durante este período, o Iraque recebera ajuda econômica e militar norte-americana e contara com razoável tolerância a seus atos como a utilização de armas químicas contra o Irã. Após invadir o Kuwait, Hussein passava a ser um risco, em uma região de fronteiras em disputa e rica em petróleo. O controle destas reservas e a ameaça de expansão a outros países vizinhos traziam o risco do monopólio e do desequilíbrio geopolítico.

Rechaçada pela comunidade internacional no âmbito da ONU, a invasão iraquiana ao Kuwait em 02 de Agosto de 1990 e a resposta do sistema multilateral de segurança coletiva a mesma, passaram a simbolizar o sucesso de um novo período. Líderes do processo, os norte-americanos agiram decisivamente contra Saddam Hussein, amparados pela resolução 678 do CSONU de 29 de Novembro de 1990 que autorizava o uso de "todos os meios necessários" (i.e, força) contra o Iraque caso o país não se retirasse do Kuwait até o dia 15 de Janeiro de 1991[35].

Uma vez que o Iraque não cumprira a resolução da ONU, no dia seguinte, 16 de Janeiro, os EUA e a coalizão arregimentada na ONU, cujo apoio era político e financeiro, iniciaram suas ações militares que em cerca de 37 dias levaram à retirada iraquiana do Kuwait e ao cessar-fogo (resolução 686 do CSONU). A coalizão impusera uma derrota definitiva a Hussein, mas não avançara a Bagdá a fim de destituir seu governo. Explica-se a moderação de Bush em três fatores: a ausência de um mandato da ONU para a retirada de Saddam do poder, o temor de que esta retirada geraria um vácuo de poder perigoso no Iraque e o risco de que as tropas dos EUA tivessem que permanecer em território iraquiano por um período longo, o que traria custos econômicos e políticos a Bush (e, nas entrelinhas, o temor de um novo Vietnã).

O pós-guerra foi marcado pela resolução 687[36], na qual o Iraque se comprometia a abdicar de seu programa de ADMs e seu apoio a grupos definidos como terroristas, respeitar a fronteira comum como o Kuwait, restaurar as propriedades deste país, responsabilizando-se por danos materiais causados pela guerra e resolver o status dos prisioneiros. Caso cumpridas estas metas, o embargo econômico seria levantado e, no campo da proliferação, criou-se a UNSCOM (United Nations Special Commission) para verificar os progressos do desarmamento. Normalmente, esta tarefa cabia a AIEA (Agência Internacional de Energia Atômica), que passou a auxiliar a UNSCOM. Ao longo do período, 1991/1998, houve sucesso neste processo, com a destruição quase total do arsenal iraquiano, mas a dimensão política que o Iraque assumira no debate interno norte-americano ocasionou a alteração e o esgotamento destes mecanismos no biênio 1996/1998, seguindo-se a guerra em 2003 como será analisado.

Se para alguns nos EUA, e para a maioria da comunidade internacional, o Iraque era um caso de sucesso, parte do establishment o avaliou como fracasso parcial, na medida em que a vitória militar não significou a retirada de Hussein do poder. Desde 1991, a situação iraquiana manteve-se como

objeto de controvérsia entre os setores moderados e neoconservadores. À luz destas divergências e tentando solidificar sua posição, em 1992, este grupo lançou, no âmbito do Departamento de Defesa, um documento original do Pentágono, o Defense Planning Guidance (DPG). As prioridades do DPG foram recuperadas no Project for the New American Century (PNAC) em 1999. Em 2002, ambos, DPG e PNAC, deram forma à Doutrina Bush.

De acordo com o DPG, os EUA, como única superpotência restante, deveriam aproveitar o momento unipolar para avançar sua liderança. A política internacional é percebida pelo prisma da competição interestatal, considerando-se fenômenos como a regionalização, a globalização e a ampliação das OIGs limitadores aos interesses dos EUA. Os poderes ideológico e institucional, o brando e de cooptação, são preteridos diante do estrutural, o poder duro, com o unilateralismo prevalecendo sobre o multi. As prioridades eram a preservação da superioridade militar incondicional das Forças Armadas, a retomada da construção do escudo antimísseis, o impedimento do surgimento de potências regionais rivais em qualquer continente (fossem elas amigas ou inimigas) e a conquista de novas áreas de influência. Isto representava um reposicionamento estratégico e a expansão à Eurásia, domínio prévio soviético.

O objetivo era o controle das reservas energéticas da região por meio da exploração de gás e petróleo e das rotas de passagem, oleodutos e gasodutos. Para os EUA, este alvo tinha dupla função: a diminuição de sua vulnerabilidade energética e o controle dos mercados de energia eurasiano, o que enfraqueceria a Rússia e permitiria aos norte-americanos impor pressões à Europa Ocidental, ao Japão, à China e à Índia, altamente dependentes desta região. Dentre estes, pode-se sugerir que o segundo propósito, o controle do fornecimento, é até mais relevante que o primeiro. Afinal, a maior parte do petróleo consumido pelos EUA é proveniente do hemisfério ocidental (aproximadamente 52%), sendo 22% do Golfo Pérsico, 20% da África e 6% de outras fontes, incluindo a exploração doméstica. O

mesmo se aplica ao gás, cujo fornecimento deriva em sua quase totalidade do Canadá (cerca de 88%)[37].

Apesar de seu apelo entre os neoconservadores, e da influência de grupos de interesse ligados ao setor energético e ao complexo industrial-militar, esta proposta foi abafada pela Presidência depois de seu vazamento em jornais como The Washington Post e The New York Times. Isto levou a um processo de reorganização tática deste grupo, que levou a sua aproximação com temas religiosos e valores sociais, que sustentaram a campanha de George W. Bush em 2000, como analisado em C.

Por fim, outras atualizações promovidas por Bush pai foram os conceitos de Estados bandidos ou párias (rogue) e falidos (failed). Os Estados párias são entidades políticas organizadas, comandadas por governantes autoritários, sustentados pela posse de ADMs e apoio a grupos radicais. Tais Estados possuem pretensões de hegemonia regional e agressão global e não cumprem as normas da comunidade internacional. Como exemplos deste grupo, o Iraque de Saddam, a Coreia do Norte, o Irã, a Síria e Cuba. As nações desorganizadas, fragmentadas étnica e socialmente, que funcionam como santuários de grupos fundamentalistas correspondem às nações falidas como Afeganistão, Haiti e Sudão. A ação dos EUA diante destes Estados deve ser relacionada à mudança de regime, transformando-as em democracias (mesmo que isso implique o uso da força).

Não é possível encerrar a análise sobre a administração Bush pai sem mencionar que a mesma foi responsável por dar início às negociações que resultariam nos Acordos de Oslo na administração Clinton e à reavaliação das políticas norte-americanas para a América Latina. Como a reforma da OTAN, este foi outro "plus", consubstanciado em dois projetos, a Iniciativa para as Américas (IA) e o Acordo de Livre-comércio da América do Norte (NAFTA), abordados nos itens 2.2, 2.6A e 3.4.

B) Bill Clinton e o Engajamento e a Expansão (1993/2000)

Depois de uma campanha articulada em torno de slogans de mudança e esperança (em 2008 retomados por Barack Obama), Bill Clinton chegou à Casa Branca com uma agenda doméstica, quebrando doze anos de domínio republicano em Washington e como o primeiro presidente eleito após a Guerra Fria. O choque entre a nova e velha geração da política dos EUA esteve presente nos debates, com os democratas propondo a renovação econômica, social e internacional face à ameaça do declínio, sintetizada na exclamação "It's the economy stupid!".

Ainda que esta plataforma não pregasse o desengajamento, havia uma previsão de diminuição dos compromissos, com uma maior divisão de custos com aliados e ampliação da ação das organizações multilaterais. Na ONU, a Embaixadora norte-americana, Madeleine Albright, futura Secretária de Estado a partir de 1997 com a reeleição de Clinton (no primeiro mandato Warren Christopher esteve à frente do cargo), falava em um multilateralismo assertivo.

Crises legadas por Bush na Iugoslávia[38] e na Somália passaram a ser administradas de longe, pois eram associadas ao fracasso da intervenção no Haiti (Operação Manutenção da Democracia[39]), o que levou a uma impressão de fraqueza e a um aumento da instabilidade no cenário. O primeiro ataque terrorista ao World Trade Center em Fevereiro de 1993 (atribuído a Al-Qaeda) reforçou estas críticas, associadas ao distanciamento das grandes potências aliadas como a China e as nações europeias ocidentais e a inabilidade de avançar projetos de reforma doméstica (saúde, economia).

Pressionado pelos aliados e setores conservadores, Clinton foi forçado a rever sua postura, culminando no lançamento da nova grande estratégia do Engajamento e a Expansão (E&E) em Setembro de 1993. Diferente de sua antecessora, a contenção, que combatia um inimigo claro e definido, o E&E apresentava uma visão multidimensional, centrando-se em elementos

econômicos e políticos. Apesar de só ter se tornado mais efetiva e eficiente a partir de 1996 com a consolidação da retomada econômica e a resolução de problemas internos, o E&E começou a dar forma ao "Segundo Século Americano" e à reforma do internacionalismo multilateral. Segundo as palavras de Anthony Lake, Assessor de Segurança Nacional, um dos mentores do E&E,

> Durante a Guerra Fria contivemos uma ameaça global às democracias de mercado; agora, devemos buscar estender o seu alcance (...). A sucessora para uma doutrina de contenção deve ser uma estratégia de expansão (...) da comunidade mundial das democracias de mercado. (LAKE, 1993).

Quatro prioridades desdobram-se: o fortalecimento das democracias de mercado, favorecendo a disseminação dos valores e princípios democráticos para todo o sistema a partir desta comunidade; o incentivo à implementação e consolidação de novas democracias e livres mercados em Estados importantes quando possível; impedir a agressão de Estados hostis à democracia e incentivar a sua liberalização por meio de políticas específicas; a perseguição de uma agenda humanitária para a melhora das condições de vida em regiões prejudicadas, criando condições para a integração pacífica destas comunidades ao sistema internacional de democracias. Diferente dos conservadores que previam a mudança de regime via força, a tática é a da cooperação e da contenção dos Estados bandidos e falidos.

Em um cenário caracterizado pela globalização, a nova grande estratégia associava a geopolítica à geoeconomia. Analisando a dimensão geoeconômica, começando pelo processo de modernização e reinvenção do governo, tornando-o mais eficiente e menos deficitário, a agenda previa o aumento da competitividade e produtividade interna, voltando ao mesmo nível dos aliados europeus e asiáticos. Era preciso aumentar os mercados internacionais para a venda dos produtos norte-americanos, reequilibrando as contas externas e alimentando este processo de recuperação econômica. Para isto, é essencial a promoção do livre-comércio por meio das

negociações multilaterais da OMC, incrementando as propostas de integração regional na Ásia com a Cooperação Econômica da Ásia Pacífico (APEC) e Américas. Clinton complementa estas iniciativas com o lançamento da ALCA, a Área de Livre-comércio das Américas (ver 3.2). No campo de investimentos e finanças, a influência é reforçada pelo aumento da ajuda humanitária e a intervenção na crise asiática e de países como México, Rússia e Brasil entre 1998/1999.

Na política externa, a renovação das raízes de poder era acompanhada pela redução dos custos e compromissos associados à liderança, compartilhando tarefas. Segundo esta perspectiva, a atuação se daria por meio de um Engajamento Seletivo, preparando a transição da hegemonia em um mundo que possuía tendências multipolares derivadas do crescimento e fortalecimento da União Europeia e da China. A ampliação da OTAN e as negociações para a inclusão da China na OMC fazem parte destas iniciativas, visando uma tática de "engajar para conter". Em tal contexto, as OIGs também seriam reformadas e fortalecidas. Perigos transnacionais como o terrorismo internacional e a proliferação das armas de destruição em massa (ADM).

Até 1995, o E&E foi aplicado timidamente e a presidência sucumbiu às pressões internas e sofreu uma importante derrota eleitoral nas eleições de meio de mandato de 1994. Nestas eleições, liderados por Newt Gingrich e sustentados pela plataforma conservadora do "Contrato com a América", os republicanos reconquistaram a maioria no Legislativo. Esta eleição representou uma vitória do grupo neoconservador que buscava retornar à linha de frente do poder e revelou uma América polarizada. Em 1995, Clinton conseguiu reverter este quadro negativo, enfrentando de forma "presidencial" mais um atentado terrorista, realizado por grupos fundamentalistas brancos em Oklahoma City no mês de Abril.

Este momento de união em torno do presidente, que patrocinou os

Acordos de Dayton, que encerraram a Guerra da Iugoslávia em 1995, permitiu a Clinton recuperar popularidade. Os Acordos de Dayton garantiam a divisão do antigo Estado iugoslavo em regiões autônomas e soberanas segundo a sua composição étnica, reforçando o princípio da autodeterminação. A Iugoslávia foi pulverizada em Sérvia, Bósnia-Herzegovina, Croácia e Montenegro. A implementação de Dayton ficou a cargo das IFOR (Forças de Implementação de Paz das Nações Unidas), envolvendo a participação direta dos EUA via OTAN. Em 1997, a IFOR é substituída pela SFOR (Força de Estabilização).

Este "bom momento" não foi compreendido pelos republicanos que mantiveram a ofensiva. Episódios como o fechamento do governo pela não aprovação do orçamento pelo Congresso, a escolha de Robert Dole como candidato, facilitaram a reeleição de Clinton em 1996. Mais uma vez, os neoconservadores adiavam sua volta a Washington, mas aproveitaram o período para reforçar o processo de reorganização de suas bases eleitorais. Os neocons ampliaram sua ação via *think tanks* como o *American Enterprise Institute* e a *Heritage Foundation* e o programa de ação do *Project for the New American Century* (PNAC), investindo na mídia e no fortalecimento de sua corrente no partido. Já visando as eleições presidenciais de 2000, o grupo tornou-se uma oposição atuante no biênio final da administração 1998/1999, sendo responsável pelo escândalo Monica Lewinski que levou ao pedido de *impeachment* do presidente. Ainda que tenha conseguido se manter no poder, o *impeachment* gerou o endurecimento da política externa e à fragmentação do partido democrata.

Em termos práticos, quais foram as principais ações de Clinton nas relações internacionais com base no E&E e que foram fortalecidas em seu segundo mandato?

No que se refere às instituições internacionais, à exceção da conclusão da Rodada Uruguai do GATT e o início das negociações na OMC (abordadas

no Capítulo 5) e a OTAN, não existiram progressos reais na reforma das estruturas de poder. Analisando a OTAN, em 1993/1994, Clinton instaurou a Parceria Para a Paz (PfP), para reforçar a aproximação com os países do leste e diminuir a sua insatisfação com o descaso do Ocidente. A parceria sustentava-se no reforço das instituições democráticas destes países, associada à realização de contatos entre as forças armadas, por meio de intercâmbio de oficias, avaliação dos exércitos, dentre outros elementos que visavam preparar estas nações para serem futuros membros da OTAN. A luz da parceria estratégica Clinton-Yeltsin (item 2.3), a Rússia era definida como parceira, estabelecendo um Conselho Rússia-OTAN em 1999, mas que se esgota devido às ações norte-americanas contrárias aos interesses russos.

Em 1997, com a realização da Cúpula de Madrid, os EUA formalizaram a primeira onda de expansão da OTAN com o convite para República Tcheca, Hungria e Polônia se tornarem membros efetivos. Em 1999, o processo de inclusão dos novos membros já estava finalizado. O ano de expansão também foi o de sua primeira guerra, a de Kosovo, sustentada na Doutrina Clinton, com foco em intervenções humanitárias. Segundo a OTAN, a população de origem albanesa de Kosovo, parte da Sérvia que não conseguira sua autonomia em 1995 com os Acordos de Dayton, estava sendo submetida a um processo de genocídio pelos sérvios liderados por Milosevic[40], sendo necessária a presença da comunidade internacional para barrar este processo. Esta presença deu-se na forma militar desde a guerra até a implementação do acordo de paz pelas forças da ONU (SFOR)[41], com as tropas da OTAN permanecendo na região até 2008. Neste ano, Kosovo declarou-se como Estado soberano, no que foi reconhecido pelos EUA, em ação rechaçada pela Rússia (ver 2.3).

Os EUA não demonstraram a mesma disposição para intervir em situações similares na África (Ruanda, Serra Leoa, Somália), continente que desde o fim da Guerra Fria sofria marginalização na agenda estratégica. Como no caso do Oriente Médio, a região da ex-Iugoslávia, pertencente ao

continente europeu, central como rota de passagem e acesso, era percebida como relevante aos interesses de segurança, o que não se aplicava na África[42]. Esta situação de abandono somente começou a se alterar no biênio 1998/1999 quando as Embaixadas norte-americanas no Quênia e Tanzânia foram alvos de atentados atribuídos a Al-Qaeda (que já havia atingido alvos militares norte-americanos na Arábia Saudita e Iêmen). Em resposta aos atentados, os EUA bombardearam alvos no Sudão identificados como santuários da Al-Qaeda.

Estes bombardeios foram criticados como unilaterais pela comunidade internacional, e dentro de casa, atribuídos a uma tentativa de Clinton de demonstrar força e minimizar a ofensiva dos neocons, uma vez que foram realizados quase que simultâneos aos depoimentos do presidente e da ex-estagiária Lewinski sobre seu relacionamento. Mais do que isso, eles eram prova do novo clima presente na política externa. Nas palavras de Albright, contextualizando estes riscos e o papel do que define como "América Indispensável",

> Os desafios que enfrentamos, comparados aos das outras gerações, são difíceis de caracterizar, são mais diversos e voláteis. Mas o que está em jogo não mudou. O sucesso ou fracasso da política externa do povo da América permanece o único e maior fator na definição de nossa própria história e do futuro do mundo. (ALBRIGHT, 1998).

No Oriente Médio, esta combinação de fatores levou a uma reversão das políticas diante do Iraque e do Irã. Desde 1993, a política de Clinton para o Oriente Médio havia buscado o reestabelecimento do processo de paz e a consecução dos Acordos de Oslo entre israelenses e palestinos (2.6) e a contenção de Iraque e Irã por meios políticos e incentivos econômicos. Conhecida como dupla contenção a tática frente ao Iraque e Irã havia legado, no caso do Iraque, programas como o "Petróleo por Alimentos" (*Oil for Food*), autorizado pela Resolução 986 da ONU. De acordo com esta resolução, o Iraque poderia exportar, a cada seis meses, petróleo a fim de comprar remédios e alimentos para sua população, minimizando a crise humanitária. O programa foi questionado pelos conservadores, e alguns

democratas, que o consideravam contrário à resolução 687, ajudando Saddam Hussein a permanecer no poder por meio de chantagens e desvio de recursos para reequipar suas forças armadas e retomar seus projetos de ADM. Em 1997, "dando razão" a estes temores, Saddam Hussein barra a entrada de inspetores da UNSCOM sob a alegação de que estariam a serviço dos EUA. Esta ação levaria a crises constantes entre a Presidência e a oposição, e entre os EUA e a ONU, que, em Dezembro de 1998, levou aos bombardeios unilaterais de Grã-Bretanha e EUA ao território iraquiano, a Operação Raposa do Deserto.

Processo similar repetiu-se no Irã, cuja sociedade atravessava uma fase de transição, com a ascensão de Mohammed Khatami ao poder (item 2.6B), reformista e definido como o "Gorbachev do Oriente Médio". Em oposição ao Choque das Civilizações, Khatami propunha ao Ocidente o Diálogo. Até 1999, isto gerou um processo de descongelamento das relações bilaterais, mas que, como no caso do Iraque, sofreu as pressões neoconservadoras, retomando uma postura de força na fase final da presidência, sendo o Irã acusado de investir em seus programas de ADMs. Outros processos que sofreram retrocesso são os da Coreia do Sul-Coreia do Norte (*Sunshine Policy*) e com Cuba.

No que se refere às grandes e médias potências como China, Japão e as europeias ocidentais, Brasil e África do Sul, as propostas de Clinton reforçaram a premissa do E&E de multilateralismo e tendências multipolares, mas, novamente, sem que grandes novidades fossem implementadas. O caso da Rússia torna-se mais sensível após 1999 por conta da OTAN e Kosovo, assim como pela penetração de empresas de energia dos EUA e da Grã-Bretanha na Ásia Central, que inaugura a Diplomacia dos Dutos, intensificada no governo W. Bush.

Um dos conceitos mais importantes da campanha de Bush filho foi o da fraqueza da América. De acordo com autores como Kagan e Kristol, o país

atravessara a década de 1990 em estado de sonolência. Apesar dos sucessos do E&E, da recuperação econômica e da alta popularidade de Clinton antes, durante e pós-*impeachment*, estas análises, somadas à polarização social entre conservadores e moderados, encontravam ressonância em alguns setores. Como mencionado, estes setores mais à direita consideravam-se excluídos e foram incorporados como base eleitoral republicana, levando à divisão do país em 2000 e à revolução estratégica de George W. Bush.

C) George W. Bush (2001/2008)

A presidência George W. Bush é apresentada como uma das mais complexas da história norte-americana, sendo apontada como a responsável pela renovação das hipóteses de declínio e a polarização social. Durante seus dois mandatos, Bush e sua equipe levaram ao extremo as contradições internas e externas do país. Em muitos aspectos Bush I (2001/2004) difere de Bush II (2005/2008) justamente pelo peso e pelas consequências de suas políticas.

Os EUA no qual W. Bush sobe ao poder em Janeiro de 2001 são um país dividido, cuja eleição presidencial somente foi decidida pela Suprema Corte Federal, que suspendeu o processo de recontagem de votos em Dezembro. Apesar de ter se sagrado vencedor no Colégio Eleitoral, mecanismo de eleição indireta para a presidência, Bush filho perdera na votação população para o candidato democrata Al Gore. Ambos os candidatos receberam cerca de 50% dos votos, revelando uma nação polarizada (no Senado, cada partido conquistou 50 cadeiras).

Ignorando estas polêmicas, os republicanos passaram a implementar seu programa. Para isso, construíram uma equipe de governo sólida, a partir de nomes-chave do círculo de poder neoconservador. No primeiro escalão, Dick Cheney (Vice-Presidente), Condoleezza Rice (Assessora de Segurança Nacional), Donald Rumsfeld (Departamento de Defesa-DOD), e, no segundo e como assessores especiais, Paul Wolfowitz (DOD), Richard Perle, Karl Rove e

Lewis Libby. Como moderado, mas sem oferecer real resistência a estas políticas, Collin Powell (Departamento de Estado – DOS).

Desde Janeiro, a agenda de Bush foi implementada. Medidas como a recusa em assinar o Protocolo de Quioto e em aderir ao Tribunal Penal Internacional, seguindo a retomada do escudo antimísseis, choques políticos com as grandes potências europeias, com a russa e com a chinesa, havendo um refluxo da atuação multilateral fizeram parte da ofensiva moderada. Internamente foram reduzidos programas sociais de cunho secular, realocando fundos para programas educacionais e culturais de teor religioso, avançando na indicação de juízes conservadores para a Suprema Corte. A despeito desta unidade, havia uma fragilidade inata da administração devido à sombra do processo eleitoral. Entretanto, estas barreiras foram superadas em Setembro de 2001 com os ataques a Nova Iorque e Washington.

Inéditos em sua magnitude, os atentados terroristas de 11/09 foram parte natural de um processo de contestação hegemônica que emergiu em um sistema de tendências históricas aceleradas e de pressões de crise social e cultural geradas pela globalização. Possuindo um impacto mais moral do que concreto no poder dos EUA, ao atingir símbolos do poder econômico em Nova Iorque (o *World Trade Center*) e estratégico em Washington (o Pentágono), estes eventos não alteraram a estrutura de poder mundial, mas geraram dinâmicas importantes que levaram a estas modificações. Além disso, diferenciaram-se em escala e intensidade dos movimentos terroristas anteriores, ainda que sua lógica de contestação da ordem estabelecida e do poder permaneça.

Partindo desta premissa, Halliday (2000) faz interessante análise sobre o tema, classificando quatro tipos de terrorismo: o terrorismo de grupos específicos e motivações políticas direcionadas com ações nacionais e internacionais, visando a realização de seus objetivos (IRA, OLP, ETA); o

terrorismo de cima imposto pelo Estado autoritário a seus cidadãos; o terrorismo de baixo caracterizado pela aplicação da violência interna entre grupos sociais de um mesmo espaço (guerras comunais na África como Ruanda); o terrorismo como manipulação do discurso político utilizado pelas sociedades ocidentais do medo para impor controles sobre suas democracias. O episódio de 11/09 e os eventos subsequentes inserem-se neste quarto tipo.

Os atentados representaram a válvula de escape para a agenda neocon e o terror mudou o foco estatal dos discursos: guerras assimétricas contra Estados bandidos e falidos e grupos terroristas como a rede Al-Qaeda de Osama Bin Laden, identificada como responsável pelo 11/09, assumem a centralidade da segurança nacional. Os EUA iniciaram a Guerra Global Contra o Terrorismo (GWT), uma "guerra justa" contra a agressão injustificada e que somente terminaria quando as ameaças fossem eliminadas. O primeiro passo da GWT foi, com o apoio da ONU e da comunidade internacional, a Operação Liberdade Duradoura iniciada contra o Afeganistão, santuário da Al-Qaeda, protegida pelo regime talibã. Depois de uma rápida vitória militar ainda em 2001, os EUA e seus aliados iniciaram a chamada transição para a democracia (a mudança de regime na prática). Internamente, prevaleceu o medo e a pressão pela unanimidade.

Superando as eleições de 2000, o nacionalismo interno elevou a popularidade de Bush a patamares de mais de 90% de aprovação. Foi criado o Departamento de Segurança Doméstica (*Homeland Security*) e a sociedade norte-americana, assim como outras democracias ocidentais, passou a apresentar preocupante tolerância com medidas de restrição aos direitos humanos e liberdades individuais[43].

Nos EUA, estas medidas consubstanciaram-se no Ato Patriota (que fornece poderes especiais ao Executivo e suas agências como FBI e CIA para espionar, prender, investigar e interrogar suspeitos de terrorismo) e nos

polêmicos memorandos de autorização da tortura do Departamento de Justiça que, como citado, foram redefinidas como "práticas duras de interrogatório". Esta redefinição se estendia também ao *status* de prisioneiros, que não eram vistos como soldados, conforme previsto pela Convenção de Genebra, mas "combatentes inimigos" (*enemy combatants*) aos quais não se aplicavam os tratados de direitos humanos.

Também foi estabelecido o USNORTHCOM (Comando do Norte) em 2001, como parte dos instrumentos de defesa dos EUA em seu espaço geográfico da América do Norte e internamente. A criação do Departamento de Segurança Doméstica e do Comando do Norte foi uma alteração importante na estrutura de projeção de forças norte-americanas estabelecidas no âmbito da Guerra Fria. Tal estrutura garantia aos EUA uma presença estratégica em todos os continentes, estando dividido em: USPACOM (Comando do Pacífico, 1947), USEUCOM (Comando da Europa Ocidental, 1952), USSOUTHCOM (Comando de Forças do Sul, para a América Central e do Central, 1963) e USCENTCOM (Comando de Forças Central, 1983, para o Oriente Médio, Ásia Central e Norte da África).

Assim, a criação do USNORTHCOM respondia a uma nova percepção de ameaça para os norte-americanos. Em 2007, Bush ainda promoveria a criação de mais uma comando o USAFRICOM, um comando próprio para o continente africano, anteriormente dividido entre o USCENTCOM e o USPACOM. Esta alteração é uma reação tática ao aumento dos riscos de segurança no continente associados ao terrorismo, mas também à crescente presença da China na região, o crescimento da Índia e a recuperação da Rússia. Ainda no campo de defesa, em 2001 foi lançada uma nova agenda estratégica no *Quadrennial Defense Review*, que estabelecia o terrorismo transnacional como o principal inimigo dos EUA e a necessidade do país optar por uma defesa ofensiva na proteção de seus interesses, base da futura Doutrina preventiva, cuja versão definitiva emerge em 2002.

Em Janeiro de 2002, em seu Discurso do Estado da União, Bush anuncia o sucesso no Afeganistão e já lança alguns conceitos que posteriormente estariam no núcleo da nova Estratégia de Segurança Nacional, a Doutrina Bush (NSS-2002), seguindo-se um discurso em Junho na Academia de *West Point*. Surgem como pilares da nova grande estratégia, a prevenção e o Eixo do Mal, composto pelos Estados bandidos Iraque, Irã e Coreia do Norte, aos quais depois se agregam Cuba, Síria e Líbia.

Inspirada no DPG e no PNAC, a NSS adaptava a visão estatal à nova ameaça[44], afirmando que o maior risco para os EUA é identificado na combinação entre terrorismo transnacional, Estados falidos, bandidos e ADMs, devendo-se combater preventivamente a emergência destes riscos. O mundo da DB é simples, dividido entre aliados e não aliados, sendo que todos são potencialmente inimigos. A DB "revoluciona" o Internacionalismo ao desconstruir o multilateralismo, base da liderança hegemônica. Neste sentido,

> Não podemos defender a América e nossos amigos esperando pelo melhor. Devemos estar preparados para derrotar os planos de nossos inimigos (...) A história julgará duramente aqueles que viram o perigo chegando e falharam em agir. No novo mundo em que entramos, o único caminho para a paz e a segurança é o caminho da ação (...) Devemos estar preparados para deter Estados bandidos e seus clientes terroristas antes que se tornem aptos a nos ameaçar ou usar armas de destruição em massa contra os EUA e seus aliados e amigos (NSS, p. 14)[45].

Esta *rationale* e o clima de medo levou à Guerra do Iraque em 2003. Apresentada interna e externamente como mais um capítulo da GWT, ao lado do Afeganistão, cuja situação político-militar mantinha-se tensa, como será examinado. Desde seu início a guerra foi cercada de controvérsia e falta de transparência.

Tanto para o público interno quanto para o externo, as justificativas para a defesa da guerra foram as mesmas, com foco na ameaça representada por Saddam Hussein e a posse de ADMs pelo Iraque. Internamente, Bush filho conseguiu aprovação do Congresso e da opinião pública para a operação, o

que não ocorreu no âmbito da comunidade internacional e do CSONU, que se dividiu sobre o tema. Aos olhos da comunidade internacional, o Iraque não representava uma ameaça real ou imediata uma vez que desde 1991 suas atividades vinham sendo monitoradas pela ONU, primeiro pela UNSCOM, depois pela UNMOVIC (Comissão de Monitoramente, Verificação e Inspeção da ONU criada em 1999 para substituir a primeira), aliado à grave questão humanitária do país. A despeito das atitudes agressivas e pouco transparentes de Hussein, não existiam indícios de que o Iraque possuísse capacidade de projetar poder regional ou globalmente, como sugeriam os EUA.

Estas diferentes perspectivas sobre a Guerra do Afeganistão (2001) e a Guerra Iraque (2003) foram, posteriormente, sistematizadas em tom crítico no próprio debate interno dos EUA quando das eleições presidenciais de 2008. Na oportunidade, Barack Obama definiu o conflito no Afeganistão como "a guerra da necessidade" (*war of need*) e as operações no Iraque como "a guerra da escolha" (*war of choice*). Com isso, o Iraque era visto como um conflito não prioritário e que somente ocorrera por interesses neoconservadores, o que desviara o foco norte-americano do Afeganistão e distanciara o país da comunidade internacional. Assim, Obama prometia a revisão da missão de ambas as guerras no conjunto da GWT, reproduzindo em parte a argumentação que predominara no CSONU em 2002.

Em 2002, observou-se um racha entre as posições norte-americanas, a favor da Guerra, e de vários países da comunidade internacional sobre o Iraque na ONU. A polarização das posições foi simbolizada entre a Coalizão da Vontade, composta pelos EUA, Grã-Bretanha e vários países de menor peso estratégico como Espanha, Portugal, Bulgária, e o "Eixo da Paz". O "Eixo da Paz" foi simbolizado pela triangulação Paris-Berlim-Moscou (França, Alemanha, Rússia) e era apoiado por outras nações que defendiam uma saída multilateral para a crise, dentre elas o Brasil. Esta polarização gerou fissuras entre a Europa Ocidental e os EUA, expondo diferenças preexistentes

entre os neoconservadores e a base atlântica[46]. Declarações como as de Rumsfeld de que os EUA não precisariam da "Velha Europa", o boicote a produtos franceses, a crise das *french fries* renomeadas de freedom fries, foram alguns dos episódios marcantes no período.

Devido às pressões norte-americanas, o CSONU aprovou por unanimidade a Resolução 1441 em Novembro de 2002. A Resolução estabelecia que o Iraque sofreria "sérias consequências" caso não cumprisse seus termos e que "todos os meios necessários" seriam empregados contra o Iraque nesta hipótese. A Resolução permitia diferentes interpretações sobre estes termos, o que foi instrumentalizado por ambos os lados. Enquanto isso, o Iraque alternava provocações abertas, com o cumprimento das exigências da ONU. A ONU comprovou a veracidade das afirmações de Hussein de que o Iraque não detinha ADMs ou condições de desenvolvê-las, mas os relatórios da organização não foram aceitos por Bush filho e Blair.

Depois da 1441, existiram tentativas de uma nova resolução para autorizar a guerra. Todavia, França e Rússia anunciaram abertamente que a vetariam, em um contexto no qual as tropas norte-americanas já haviam se deslocado ao Golfo. Com isso, a Operação Liberdade do Iraque já estava encaminhada, com base na 1441, e no apoio interno da população a Bush filho. Assim, no dia 16 de Março de 2003, a primeira (e talvez última) guerra preventiva foi levada a termo e, sustentada na tática do "Choque e Terror" de Rumsfeld: em pouco mais de um mês Hussein foi deposto, fugindo de Bagdá. Somente em Dezembro seria capturado pelas forças da Coalizão, julgado e condenado à morte em 2006.

O rápido sucesso da operação levou a especulações sobre quais seriam os próximos alvos. Entretanto, os EUA descobriram que a situação era muito mais complexa do que o esperado pelo DOD. Confirmavam-se as avaliações do DOS e da CIA que sinalizaram que a deposição traria um vácuo de poder que não seria ocupado por forças nacionais, xiitas, curdas ou sunitas, e

poderia levar à guerra civil (similar avaliação havia barrado a entrada de Bush pai em Bagdá em 1991). Exilados políticos repatriados como Ahmed Chalabi que eram cotados para dirigir o novo Iraque não eram reconhecidos pelas forças internas em processo de reorganização e disputas. Apesar do anúncio de W. Bush em Maio de que as principais operações militares haviam se encerrado, o Iraque era um país à beira do caos.

Diante da continuidade da violência, os EUA imprimem a primeira mudança de sua tática, sem sucesso com a troca de comando da transição política: o General Jay Garner é substituído por um administrador civil, Paul Bremer. Pressionados, ainda em Maio, os EUA buscam a ONU, alcançando dois compromissos: a aprovação da Resolução 1483 que previa o fim das sanções econômicas ao Iraque e garantia aos EUA e Grã-Bretanha (e aos demais membros da coalizão) a responsabilidade pelo processo de reconstrução física e política até o fim da transição, legando-lhes autoridade completa para a exploração do petróleo; e a instituição enviou uma missão política comandada por Sérgio Vieira de Mello.

Conhecido representante da ONU, Vieira de Mello já atuara em Kosovo e Afeganistão. Já indicado para assumir o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), e cotado como um dos prováveis sucessores de Kofi Annan como Secretário-Geral da ONU, o diplomata assumiu a tarefa em Bagdá devido à gravidade da situação. Com Mello à frente, foi instalada uma missão da ONU em Bagdá, visando promover a negociação entre as facções que estavam levando o país a uma guerra civil. Mello foi vitima de um atentado ao Quartel General da ONU em Agosto. Pressionado, o Pentágono reconheceu que havia enviado poucas tropas ao país e inicia um lento processo de aumento de efetivos.

No Afeganistão, a situação política era de deterioração e de dificuldades militares com inúmeros focos de resistência no interior do país e o ressurgimento do talibã. Apesar do anúncio de Bush filho de que as

principais operações militares haviam sido encerradas, as tropas da OTAN enfrentavam inúmeras dificuldades em território afegão. O estabelecimento do governo de transição liderado por Hamid Karzai em 2002, ligado às companhias energéticas ocidentais, a eleição para um novo parlamento e a nova constituição que foi considerada um marco por promover a democracia e a igualdade entre os sexos eram significativos, mas não progressos que se estendiam a todo país. Assim, de 2001 a 2008, o país permanece em situação de elevada instabilidade. A partir da administração Obama, o país se tornou foco de uma nova ofensiva militar das tropas da OTAN, como base para o estabelecimento do cronograma de desengajamento militar da Aliança Atlântica.

O fracasso de estabelecer rápidas transições no Iraque e no Afeganistão funcionou como elemento de contenção das ações dos EUA na Ásia Central. Estas movimentações em direção a estes territórios são classificadas como o "Grande Jogo II" (ver item 2.3). Apesar da instalação de bases na região e novos acordos energéticos, a presença dos EUA não conseguiu se consolidar, sofrendo rechaço da Rússia e da China. Em resposta, Bush manteve a ampliação da OTAN, que já em 2002, completara sua segunda onda de expansão à antiga Cortina de Ferro, ampliando seus contatos para a Ucrânia, Belarus e Geórgia (ver 2.3). A fim de contrabalançar estes eventos, W. Bush aproximou-se da Índia com o acordo nuclear (2.4D) e retomou gradualmente os laços transatlânticos.

Em 2004, ano de eleições presidenciais nos EUA, a situação do Iraque continuava imersa em um espiral de violência. O atentado a Madrid em Março de 2004 colocava em xeque as promessas de Bush filho, como indicava as fissuras iniciais na Coalizão da Vontade que iria se desmontando ano após ano. Quase na mesma época, são divulgadas as imagens de Abu Graib e Guantánamo e dos abusos sofridos pelos prisioneiros em instalações norte-americanas. Nestas instalações, os prisioneiros eram definidos pelo governo norte-americano como "combatentes inimigos", a eles aplicando-se

os “métodos duros de interrogatório”. Passando de uma posição defensiva à ofensiva, Bush acelera a transição política no Iraque instaurando o Conselho de Governo Iraquiano (CGI), sem que isso implicasse a retirada das tropas. A situação era paradoxal: na retórica, o Iraque tornava-se soberano, mas permanecia um país ocupado. Para muitos, esta combinação de fatores internos e externos levaria a derrota em 2004.

A despeito desta agenda de problemas, os debates eleitorais continuaram sendo dominados pelos republicanos que sustentaram a campanha de Bush na fragilidade democrata (e de John Kerry seu adversário), o medo de novos ataques e o controle da máquina política. Em uma votação mais uma vez dividida, o presidente conquistou a reeleição e os republicanos mantiveram a maioria no Legislativo. Já com a reeleição assegurada, o governo anuncia que foi oficialmente encerrada a procura por ADMs sem que indícios de sua existência – a base central da justificativa da guerra – tenham sido encontrados. Justificando seus atos, tanto Bush filho quando Blair afirmaram que houve problemas na interpretação dos dados da inteligência sobre a capacidade de Hussein, mas que independente disso a operação se justificava por si mesma.

Em Janeiro de 2005, a posse de Bush foi cercada de expectativas de ajustes. Já dando sinais de desgaste devido à superextensão, a economia desacelerava e os déficits cresciam. Entretanto, permanecia o descolamento entre a agenda neocon e a realidade: na construção do governo isto significou a manutenção de Rumsfeld à frente do DOD, com a promoção de Alberto Gonzalez a Ministro da Justiça a despeito de acusações de abuso de poder e de suas responsabilidades em Guantánamo e Abu Graib, com a substituição de Powell por Rice no DOS. Investigações sobre corrupção e de abuso de poder que recaiam sobre Libby e Rove foram relativizadas.

No campo da NSS, o governo começou a apresentar claros sinais de divisão a partir da chegada de Rice ao DOS. Enquanto altos membros da

administração, como Dick Cheney, mantinham uma postura ofensiva com declarações que sugeriam, por exemplo, novas guerras preventivas, desta vez contra o Irã, Rice administrava o claro isolamento do país. A nova Secretária de Estado priorizou a reconciliação com potências regionais, incluindo os países emergentes. Termos como cooperação e multipolarismo voltam a ser parte relevante dos discursos norte-americanos.

Foram introduzidas como medidas o Multilateralismo Assertivo e a Diplomacia Transformacional e a reaproximação com parceiros regionais. O Multilateralismo Assertivo refere-se a uma tentativa de reconciliação com as potências regionais e propostas de reforma de OIGs, enquanto a Diplomacia Transformacional representa um programa de ajuda às nações falidas, em direção a transições democráticas. Tanto Rice quanto estes projetos foram bem recebidos, mas os danos à legitimidade da liderança eram significativos. Em 2005, mais um atentado terrorista de grande porte abalou a integridade da já frágil Coalizão da Vontade quando em 07 de Julho, Londres foi atacada. Pressionado internamente, Blair consegue manter-se no poder até 2007. Finalmente, em 2006, os democratas recuperavam a maioria no Legislativo.

Em termos externos, os primeiros ajustes de Bush II datavam de Janeiro de 2005, mas ganharam relevância neste novo período, sem que, contudo, gerassem o consenso bipartidário. Além da reaproximação com poderes regionais, o governo retoma temas antes considerados irrelevantes, como aquecimento global, e articula coalizões para lidar com a proliferação nuclear na Península Coreana[47].

As primeiras ações democratas concentraram-se no desmonte do núcleo de confiança de Bush, Rumsfeld, Wolfowitz, Libby, Rove e Gonzalez, tentar derrubar o Ato Patriota e rever as políticas que levaram a Abu Graib e Guantánamo. Em meio à aceleração da corrida presidencial, o foco passa a ser o estabelecimento de um cronograma para a retirada das tropas no

Iraque, proposta rejeitada de imediato pela Presidência. No caminho oposto, com a substituição de Rumsfeld no DOD por Robert Gates, a missão militar é redefinida: em Janeiro de 2007 os EUA partem para uma ofensiva *(US troop surge),* e aceleram o treinamento das forças locais. Outra medida foi a recuperação de antigos membros da administração de Saddam Hussein para a reconstrução do governo.

O final da administração foi caracterizado por uma sucessão de crises internas, mescladas a sucessos relativos no exterior resultantes da mudança de atitude e políticas iniciadas por Rice e que tiveram continuidade com a presença de Gates na Defesa. Dentre estes, incluem-se a ofensiva no Iraque, cujo ciclo terminou em Julho de 2008 com uma razoável estabilização do país, abrindo caminho para a retirada das tropas e a reaproximação com os aliados. Em 2008, Albânia e Romênia foram convidadas a se juntar à OTAN e intensificados os contatos com Ucrânia, Belarus e Geórgia, contra o interesse russo. Observou-se uma reaproximação ao continente africano (item 2.5) e a construção de alianças com os emergentes. A transformação fica clara nas palavras de Rice,

> (...) nossas relações com as grandes potências tradicionais e emergentes ainda importam para a condução eficiente da nossa política (...) Nossas alianças com as Américas, a Europa e a Ásia se mantêm como pilares da ordem internacional e agora as estamos transformando para encarar os desafios de uma nova era (...) A importância de relações fortes com poderes globais, estende-se aos emergentes. Com estes, em particular Índia e Brasil, os EUA construíram laços mais amplos e profundos (...) Já que estes países emergentes mudam a paisagem geopolítica, é importante que as instituições internacionais também reflitam esta realidade (...) investir em poderes emergentes e fortes como responsáveis pela ordem internacional e apoiar o desenvolvimento democrático de Estados fracos e governados com dificuldades são objetivos de política externa (...) (RICE, 2008, s/p).

Impulsionado pela crise, este novo discurso reengajou os EUA e seus parceiros de forma positiva, mas os impactos da era Bush trouxeram custos externos e domésticos que não podem ser ignorados. O insulamento de aliados e o unilateralismo provocaram a desconstrução das redes de influência e interdependência do país, minando as estruturas da ordem internacional, os equilíbrios de poder globais e regionais e os fundamentos

ideológicos e institucionais da hegemonia. Como se analisará nos próximos itens, as ações dos EUA levam não só à perda do seu caráter benigno como também à formatação de alianças e coalizões alternativas à sua liderança[48].

Já em andamento devido à transformação de poder do sistema, este reequilíbrio é acelerado e encontra respaldo na autonomia das potências regionais. Como resultado da "desordem hegemônica", o acirramento das competições intrarregionais, as corridas armamentistas e as doutrinas preventivas tornam-se cada vez mais uma realidade. Os impactos sobre o multilateralismo não se limitaram à ONU, mas atingiram as negociações comerciais da OMC e o sistema financeiro mundial. Outro elemento foi a ausência de reforma destes organismos.

Em termos domésticos, os efeitos da Era Bush refletiram no aprofundamento da polarização ideológica e social e dos desequilíbrios econômicos. Em 2008, estes desequilíbrios atingiram seu auge devido à crise do mercado imobiliário e de crédito em geral[49]. Este processo resulta da desregulamentação do setor bancário, iniciada pela administração Clinton nos anos 1990, incluindo a extinção posterior de leis elaboradas na Grande Depressão de 1929 como a Lei Glass-Steagal (1933), que foi revogada em 1999[50]. De acordo com esta lei,

> os bancos comerciais, que recebem os depósitos das famílias e empresas e fazem empréstimos convencionais, estiveram separados dos bancos de investimento, que ajudam as empresas a emitir novos títulos e ações. Em outras palavras, a mesma empresa não poderia emprestar dinheiro e vender títulos mobiliários. (STIGLITZ, 2003, p.178).

Mas, como aponta o próprio Stiglitz,

> revogar a lei, diziam, não traria nenhuma consequência, porque, de qualquer modo, os bancos haviam aprendido a burlá-la. A resposta lógica, é óbvio, poderia ter sido uma tentativa de reverter ou limitar a burla que ocorrera. Mas no fervor da desregulamentação dos exuberantes anos 90, nem o Legislativo nem o Executivo do governo tinham estômago para tal esforço. (STIGLITZ, 2003, p. 180).

Devido à ausência de regulação dos mercados, muitas instituições

financeiras realizaram empréstimos sem garantias ao público e entre si. Além disso, os empréstimos, em particular no setor imobiliário, foram concedidos a consumidores de elevado risco, que não conseguiram cumprir seus pagamentos tornando-se devedores. A grande questão é que estas dívidas dos consumidores eram repassadas a outros, utilizando a dívida existente como lastro. Ou seja, o lastro do empréstimo era a capacidade de pagamento do devedor. Porém, à medida que a inadimplência subiu e estes empréstimos não puderam ser pagos, houve uma reação em cadeia que levou à falência de diversos fundos de pensão e investimentos que haviam contraído estes títulos/dívida (a crise ficou conhecida como crise do *subprime*).

O marco inicial do processo foi a quebra do banco de investimentos Lehman Brothers que em 2008 não foi salvo pelo governo, pois não se considerou que esta falência poderia ter impactos no sistema financeiro. Todavia, esta avaliação mostrou-se equivocada não só ao subestimar a perda de confiança dos investidores, como considerar que o problema era localizado em somente algumas instituições financeiras. Assim, houve a disseminação da crise de forma intensa e rápida nos EUA, cujas consequências chegaram ao cenário europeu.

Nesta conjuntura, o governo norte-americano foi obrigado a resgatar as principais empresas de hipotecas (Fanny Mae e Freddy Mac) a fim de evitar maiores perdas. Também foi estatizada a empresa de seguros AIG e o Merryl Lynch foi incorporado pelo Bank Of America (instituições tradicionais como o Citigroup igualmente sofreram impactos significativos). O problema se agravou, com a desvalorização e falência de empresas, que levou à crise na bolsa de valores, o aumento do desemprego e esvaziamento dos fundos de pensão. Empresas tradicionais do setor automobilístico como General Motors e Chrysler decretaram falência em um cenário similar ao da Grande Depressão de 1929. A insolvência dos mercados se estendeu também à União Europeia, como discutido no item 2.2.

Apesar dos pacotes de ajuda iniciados por Bush filho, a crise econômica tornou-se fator determinante na eleição presidencial de 2008, associada ao desgaste das operações militares no Afeganistão e Iraque. Deve-se destacar que desde o início da crise a saída norte-americana baseou-se em princípios diferentes dos europeus: enquanto na Europa (2.2C), a opção recaiu sobre o corte de gastos públicos e investimentos, nos EUA, os pacotes tinham como alvo o estímulo à atividade econômica. Com isso, os norte-americanos repetiam o padrão que utilizaram em 1929, no quadro da primeira Grande Depressão, quando o pacote de Franklin Delano Roosevelt foi sustentado em políticas de inspiração keynesiana, para a geração de empregos, investimentos em infraestrutura e proteção social (Estado de Bem-Estar). A opção norte-americana, porém, gera mais déficits para o governo, aumentando a dívida pública, o que é refutado pela União Europeia que visa, justamente, o objetivo contrário, o controle das contas públicas. E, na realidade, também é uma opção que envolve debates nos EUA, opondo a percepção democrata e a republicana sobre o papel do Estado (respectivamente o debate Estado Mínimo X Grande Estado, ver PECEQUILO, 2011).

Neste contexto, observou-se a ascensão nas pesquisas do candidato democrata Barack Obama, com um discurso baseado na esperança e na mudança, repetindo a agenda de Clinton em 1992. Diante da promessa da renovação, sustentada nos pilares dos "novos contratos" e da "refundação hegemônica" Obama foi eleito como o primeiro presidente afro-americano do país, símbolo de uma América multicultural, multirracial e globalizada.

D) Barack Obama (2009/2012)

A gravidade da crise norte-americana e o desgaste da administração Bush filho contribuíram para a eleição de Barack Obama em Novembro de 2008. Após a vitória, seguiu-se uma rápida montagem da equipe de governo, visando sinalizar à população e à comunidade internacional os compromissos do novo Presidente no campo interno e externo. Em termos

externos, Robert Gates foi mantido à frente do Pentágono e Hillary Clinton indicada ao DOS. Timothy Geithner, Larry Summers e Paul Volcker compuseram a equipe econômica, com Ben Bernake no Federal Reserve, cargo que ocupa desde 2006.

Apesar de eleito com significativa maioria popular e no Colégio Eleitoral, e da maioria conquistada nas duas casas do Legislativo, Obama assumiu um país dividido, no qual prevaleceu, desde o início de seu mandato, forte oposição neoconservadora. Além disso, manteve-se certa desunião democrata, principalmente na Câmara, quando muitos membros do partido chegaram a votar contra as propostas da Casa Branca, principalmente as de política doméstica.

Tais políticas, sistematizadas sob a premissa dos "novos contratos" propunha reformas no paradigma produtivo norte-americano, no setor energético, investimentos em infraestrutura e ajustes nos programas sociais de bem-estar, incluindo a criação de um sistema de saúde universal. O objetivo era recriar o "New Deal", novo contrato social democrata, que na era da Grande Depressão foi implementado por Franklin Delano Roosevelt[51]. Também se propunha o aumento da regulação dos mercados financeiros. Em termos energéticos, o foco do discurso era o meio ambiente, mas a questão central permanece sendo a diminuição da dependência norte-americana do petróleo. Finalmente, Obama prometia rever a política de direitos humanos de Bush, com a abolição da autorização da tortura, o fechamento de Guantánamo (e das prisões secretas da CIA) e a revisão do Ato Patriota. Até Agosto de 2012 permanece pendente a questão de Guantánamo e das prisões da CIA, foi abolida a prática de tortura e o Ato Patriota foi prorrogado até 2015.

Portanto, em termos gerais, esta agenda foi apenas parcialmente cumprida desde 2009, incluindo a recuperação econômica. As dificuldades de Obama já surgiram logo no início do governo quando seu pacote de

ajuda de U$ 825 bilhões foi reduzido para U$ 787 bilhões. Adicionalmente, a administração Obama buscou a implementação da Lei Dodd-Frank, visando inserir uma legislação de regulação do setor bancário. Esta nova legislação tinha como objetivo o aumento da capacidade do governo de fiscalizar as instituições bancárias e o aumento de transparência das operações. O avanço da oposição interna devido ao baixo crescimento econômico de 2009 e do primeiro semestre de 2010 somente agravou a polarização, principalmente após as eleições de meio de mandato em Novembro de 2010.

Nestas eleições, a força dominante foi a do "Partido do Chá" (*Tea Party*), movimento de caráter libertário inspirado na luta dos colonos norte-americanos pré-independência contra a metrópole britânica. Sua agenda lida com temas antigoverno, antiminorias (sociais e étnicas, com apelo à xenofobia), antiaborto, anti-imposto, pró-armas, cujos membros concorreram dentro do Partido Republicano. Bastante diversificada e contraditória, principalmente em política externa na qual mescla atitudes intervencionistas e isolacionistas, esta ala republicana apelou para o sentimento de insatisfação do público contra a Casa Branca e a valores religiosos, o que lhe permitiu a conquista da maioria na Câmara (os democratas mantiveram o Senado). Em 2011, Obama enfrentou forte batalha com a Câmara para a aprovação do orçamento que quase levou ao fechamento do governo federal.

No que se refere à política externa o ano de 2009 foi caracterizado por três questões: uma ofensiva diplomática no sentido de marcar a diferença de postura entre as duas presidências, a revisão da GWT e o lançamento do termo "poder inteligente" como simbólica deste novo estilo e prioridades estratégicas. No que se refere a este último ponto, a Secretária de Estado Hillary Clinton assim definiu o conceito, cuja elaboração foi realizada por Nye Jr (ver 1.2),

> Estamos vivendo em um mundo profundamente interdependente no qual as velhas regras

> e fronteiras não mais se aplicam (…) Precisamos fazer uso do que vem sendo chamado de "poder inteligente", de todas as ferramentas ao nosso dispor – diplomática, econômica, militar, político, legal e cultural, escolhendo as ferramentas certas e sua combinação para cada situação. Com o poder inteligente, a diplomacia estará na vanguarda da política externa. (CLINTON, 2009, s/p).

No contexto da transição de governo de W. Bush a Obama, este conceito deve ser compreendido como uma tentativa norte-americana de retomar a iniciativa no campo ideológico, não correspondendo a uma real inovação teórica. A preocupação central era redefinir os termos da política externa com base no compromisso com o internacionalismo multilateral, e sua interação com parceiros e instituições internacionais. A ideia de combinação de recursos de poder como forma de exercer a hegemonia é tradicional na lógica da liderança dos EUA, havendo apenas a reafirmação tática da "inteligência" no uso destes meios com Obama.

A esta dimensão retórica, somou-se a ofensiva diplomática mais concreta, mas que também foi sustentada em uma série de declarações de impacto da administração democrata no sentido de marcar, mais uma vez, a sua diferença com o estilo Bush de governar. Tais declarações são expressas em uma série de discursos que Obama realiza em viagens ao exterior, em particular à Europa Ocidental, à Ásia e à África. Dentre estes, o que recebeu mais destaque foi o realizado no continente africano, pois tratou de temas referentes à promoção da democracia, o respeito às diferenças e a reconciliação dos EUA com o Islã. Posteriormente, foi atribuído a este discurso um papel relevante na eclosão dos movimentos populares que compõem a Primavera Árabe, uma vez que defendia a disseminação dos regimes democráticos na região, inclusive com o apoio norte-americano. Segundo Obama,

> (...) a América e o Islã não são excludentes e não precisam competir entre si. (...) Sei que existe muita controvérsia sobre a promoção da democracia em anos recentes, e muito dela está relacionado à guerra no Iraque. Portanto, devo ser claro: nenhum sistema de governo pode ou deve ser imposto a qualquer nação por outra (...) Porém, isso não diminui o meu compromisso com os governos que refletem o desejo da população (...) (OBAMA, 2009, s/p).

Como será discutido no item 2.6C, este "apoio à democracia" não era imediato, e sim condicionado a interesses concretos norte-americanos. Deixando claras estas contradições, basta lembrar que o discurso foi proferido na cidade do Cairo, Egito, país governado por Hosni Mubarak a várias décadas de forma autoritária. Os demais discursos de Obama, incluindo no G20 financeiro (ver 5.3 B), seguiam padrão similar, com a declaração de compromissos, mas que depois seriam confrontados com a realidade da ausência de mudança. Além disso, para os relacionamentos bilaterais e multilaterais, a ação do "relançamento" era, na realidade, uma continuidade dos ajustes já iniciados por Bush/Rice a partir de 2005 em direção ao multilateralismo e ao reconhecimento da ascensão das potências emergentes e desconcentração de poder global como abordado no item anterior. Inclusive, Obama somente lançou sua grande estratégia, em substituição à Doutrina Preventiva em Maio de 2010, o que indicou certo vácuo de pensamento estratégico no ano de 2009.

Este vácuo pode ser percebido na estagnação de diversos processos ao longo de 2009: as negociações comerciais da OMC, do processo de Israel/Palestina, na ausência de iniciativas para a América Latina. Na prática, a única questão externa que recebeu atenção mais decisiva da Casa Branca, com implicações reais, foi a da GWT, por conta de sua urgência e peso no campo doméstico.

Em primeiro lugar, o uso do termo GWT foi gradualmente abandonado. Em segundo, promoveu-se uma revisão das missões das campanhas militares, tendo como referencial a posição de Obama frente o Iraque e o Afeganistão, a "guerra de escolha" e a "guerra necessária". No que se refere à "escolha", a prioridade da Casa Branca era sinalizar o encerramento do conflito, estabelecendo um cronograma de saída que previa a retirada das tropas norte-americanos do Iraque até Agosto de 2011. Depois deste prazo, seriam mantidos no Iraque efetivos somente para continuar a transferência das responsabilidades do país às tropas nacionais[52] e em pontos

estratégicos (campos de exploração de petróleo).

Esta "retirada" permitiria uma realocação de forças para o Afeganistão, com extensão ao Paquistão, atingindo o terrorismo em suas raízes por meio de uma nova ofensiva militar (neste caso com o apoio da OTAN). A ofensiva militar afegã era vista como necessária devido ao ressurgimento do talibã, a retomada do tráfico de drogas e a resistência em áreas rurais, havendo estabilidade parcial somente em Cabul. No ano de 2009, o Presidente Karzai foi reeleito no Afeganistão, sob acusações de fraude, mas foi apoiado prontamente pelos EUA, a despeito dos protestos da comunidade internacional.

Apesar destas dificuldades, a imagem projetada por Obama de renovação e esperança, e os discursos pró-democracia, legaram ao Presidente o Prêmio Nobel da Paz em 2009. A concessão do Prêmio elevou as expectativas de ações mais decisivas para 2010, em particular sob lenta recuperação econômica dos EUA. Neste sentido, a confirmação de que a Guerra do Iraque realmente terminaria em 2011 e o anúncio de que a Guerra do Afeganistão também já possuía cronograma de saída, prevendo a retirada das tropas do conflito em 2014. Assim como no Iraque, o processo seria acompanhado de gradual transferência de responsabilidades de defesa do país das tropas estrangeiras às tropas locais ("afeganização") e da permanência de alguns efetivos norte-americanos para, oficialmente, acompanhar o processo. Em 2010, foi inclusive estabelecido um acordo bilateral entre o Afeganistão e os EUA que garante a permanência das tropas norte-americanas no país mesmo após a saída da OTAN. Além disso, prevê-se a continuidade da ajuda política-econômica, via Conferência de Doadores, cujas maiores contribuições, apesar da crise, provêm do Japão e da Europa Ocidental devido a pressões dos EUA.

Dentre outros eventos que pareciam reforçar este ativismo presidencial nas relações internacionais encontram-se a conclusão de negociações com

a Rússia para um novo tratado nuclear, o novo START, e o lançamento da Iniciativa Global Zero no campo da proliferação (5.2). Fechado com a Rússia, como parte do relançamento das relações bilaterais, o novo START previa a redução até Dezembro de 2012 das armas estratégicas russo-americanas para cerca de 1.700 a 2.200. Na oportunidade, Obama também confirmou à Rússia sua intenção de abandonar o projeto de instalar o escudo antimísseis na Europa Oriental e a reativar a parceria estratégica com o país. Em termos de Iniciativa Global Zero, o objetivo era o combate da proliferação nuclear, até a eliminação completa dos armamentos, como será discutido. Além disso, Obama abandonou a política de descongelamento com relação à Coreia do Norte e o Irã no campo nuclear. No caso norte-coreano isto levou à suspensão das negociações multilaterais via Conversações das Seis Partes (ver 2.4 B) e a pressão por sanções do COSNU ao Irã, que envolveram o Brasil e a Turquia igualmente por conta do Acordo Tripartite (ver itens 2.6B e 3.4D).

No que se refere aos conceitos estratégicos da Casa Branca, em Maio de 2010 Obama lançou uma nova Estratégia de Segurança Nacional (NSS-2010), que ficou conhecida como Doutrina Obama. De caráter progressista, a NSS-2010 tem como objetivo a construção de um novo sistema internacional pelos EUA (definido como "o mundo que desejamos"), baseado nas tendências do século XXI que apontam uma diversidade de ameaças à segurança nacional, incluindo a crise econômica e social interna. Não há preocupação em identificar um único inimigo, ainda que a figura do terrorismo permaneça como relevante, ao lado da proliferação nuclear, que se somam a fenômenos em ascensão como a guerra cibernética. Segurança energética, meio ambiente e direitos humanos (estes secundários na era Bush filho) são definidos como prioridades.

Por fim, existe o reconhecimento do processo de desconcentração de poder mundial em andamento e a percepção de que os EUA precisam estabelecer relações sólidas com seus parceiros tradicionais (nações da Europa Ocidental e Japão) e com as potências emergentes dos BRICS e

demais pivôs regionais. Estas potências regionais são definidas como novos centros de poder e/ou novas esferas de influências. Segundo o documento,

> Os EUA são parte de um ambiente internacional dinâmico, no qual diferentes nações estão exercendo maior influência (...) estamos trabalhando para construir parcerias mais profundas e eficientes com outros centros de poder-chave – incluindo China, Índia e Rússia, assim como atores de crescente influência como o Brasil, a África do Sul e a Indonésia – para que possamos cooperar em questões de preocupação bilateral e global, com o reconhecimento de que o poder, em um mundo interconectado, não é um mais um jogo de soma zero (NSS-2010, p. 11).

Neste contexto,

> Continuaremos a aprofundar nossa cooperação com outros centros de influência do século XXI (...) com base em interesses comuns e respeito mútuo. Também investiremos na diplomacia e no desenvolvimento que permite a emergência de novos e bem-sucedidos parceiros das Américas à África, do Oriente Médio ao Leste Asiático. Nossa habilidade para avançar a cooperação construtiva é essencial para a segurança e prosperidade de regiões específicas e para facilitar a cooperação global em questões que variam do extremismo violento à proliferação nuclear, da mudança climática à instabilidade econômica (...) – questões que desafiam todas as nações, mas que nenhuma nação pode enfrentar sozinha. (NSS-2010, p. 19).

A OTAN também emitiu um novo conceito estratégico na Cúpula de Lisboa, mas cujas inovações não foram tão significativas, apenas retomando pontos-chave do novo papel da aliança: as operações fora de área e a estabilidade global. Um tema controverso, porém, foi retomado, o da instalação do escudo antimísseis na Europa Oriental, fonte de tensão recorrente com a Rússia (a questão permanece em aberto até Agosto 2012). O novo conceito da aliança foi denominado "Engajamento Ativo e Defesa Moderna". A questão do Afeganistão dominou a pauta da reunião, uma vez que a maioria dos membros europeus ocidentais da OTAN enfrentava forte pressão doméstica para a diminuição de tropas e gastos. Diante do cronograma de retirada de 2014, entretanto, o compromisso com a ofensiva proposta por Obama foi mantido. A OTAN ainda teve mais uma reunião de Cúpula em Chicago, 2012, no qual novamente estes temas foram os prioritários. Adicionalmente, a Cúpula estabeleceu um cronograma de modernização de forças para ser cumprido até 2020, assim como o plano

estratégico "Defesa Inteligente". Somada à modernização, destacou-se a relevância de que a aliança passe a atuar mais diretamente na prevenção de conflitos em Estados falidos, tendo como modelo a experiência no Afeganistão. (NATO, 2010 e NATO, 2012).

A despeito da paralisia em outras questões como negociações comerciais, reforma do sistema multilateral (político e econômico à luz da continuidade da crise) e processo de paz no Oriente Médio, a presidência parecia estar ativa diplomaticamente (*hands on approach* é o termo utilizado pelos norte-americanos). Todavia, entre Novembro e Dezembro, a Casa Branca foi confrontada por dois desafios, um de caráter interno e outro externo: internamente, como citado, os democratas perderam a maioria na Câmara com um novo avanço da direita neoconservadora e do Partido do Chá; externamente, a Primavera Árabe disseminou-se pelo Oriente Médio e Norte da África a partir da Tunísia. A Primavera afetou importantes Estados pivô da região, e aliados norte-americanos, como Iêmen, Arábia Saudita e Egito, estendendo-se à Líbia e Síria. O tema, e a participação norte-americana nos processos, dentre eles a queda de Hosni Mubarak no Egito e a intervenção na Líbia realizada pela OTAN serão analisados em maior extensão no item 2.6 C. Em linhas gerais, a reação norte-americana tem oscilado entre a intervenção (Líbia), ação indireta (Egito), acomodação (petromonarquias do Iêmen, Bahrein, Emirados Árabes, Arábia Saudita) e possível intervenção (Síria).

Diante das pendências da Primavera Árabe e das pressões internas e externas, o ano de 2011 foi caracterizado também por ações da Casa Branca visando um maior impacto no cenário mundial. Além da mencionada intervenção na Líbia, em Maio de 2011, Obama apresentou uma proposta de ajuda ao Norte da África e Oriente Médio, como forma de apoio aos regimes democráticos, e defendeu a criação do Estado Palestino e o retorno de Israel às fronteiras pré-1967, antes da Guerra dos Seis Dias (ver 2.6 A e C). Este último ponto foi bastante criticado por grupos de interesse internos e

não representava a real retomada do processo de negociações, na medida em que o Quarteto de Madri, criado durante a administração de Bush filho não havia apresentado progressos. Tratava-se mais de um discurso de impacto em meio às revoluções populares da região, o que ficou claro pela ausência de apoio norte-americano à iniciativa Palestina de ser incluída como membro pleno da ONU neste mesmo ano.

Além do contexto da Primavera, esta proposta encontra-se inserida em esforços de reaproximação com a região e foi efetivada logo após a morte de Osama Bin Laden em uma operação secreta das Forças Armadas norte-americanas no Paquistão (o país não foi consultado previamente para autorizar esta operação devido a suspeitas de que estaria acobertando Bin Laden e demais membros do talibã, ver 2.4D). Esta operação deu-se poucos meses antes do décimo "aniversário" dos atentados de 11/09. Em Setembro, Obama pouco se referiu a esta operação, uma vez que a mesma já havia sido considerada um marco no fim do medo norte-americano e uma prova do enfraquecimento do terrorismo fundamentalista islâmico, segundo a Casa Branca. Paralelamente, continua a pressão sobre o Irã e seu programa nuclear (item 2.6B).

No mesmo mês de Maio, Obama ainda responderia às críticas dos emergentes à inércia dos EUA e da Europa Ocidental na promoção de reformas estruturais no sistema político e financeiro global, rebatendo as acusações de declínio. Em Westminster, Grã-Bretanha, o Presidente afirmou que,

> Países como a China, a Índia e o Brasil estão crescendo rapidamente. Este desenvolvimento deve ser bem recebido, pois permitiu que milhões, por todo o mundo, tenham saído da pobreza, criando novos mercados e novas oportunidades para nossas nações. Enquanto esta rápida mudança ocorre, tornou-se moda em alguns meios questionar se esta ascensão irá acompanhar o declínio da influência americana e europeia no mundo. Talvez, segundo este argumento, estas nações representem o futuro, e o tempo de nossa liderança passou. O argumento está errado. O tempo da nossa liderança é agora. Foram os EUA (...) e nossos aliados democráticos que moldaram o mundo no qual estas nações (...) puderam crescer. (OBAMA, 2011, s/p).

Esta afirmação contrasta com o discurso do engajamento igualitário prévio da NSS-2010, assim como afirmações da Secretária Hillary Clinton (2011), alertando a África contra o "novo colonialismo chinês". Este "novo colonialismo" engloba também as ações da Índia no continente, e, como um pano de fundo mais abrangente, as parcerias sino-russas na Eurásia e a cooperação Sul-Sul pelos BRICS e demais coalizões do Terceiro Mundo. Deve-se destacar que a reação norte-americana à presença chinesa na África já se inicia com Bush filho, incluindo a dimensão militar, *vide* a citada criação do USAFRICOM em 2007, e mais recursos ao continente (ver 2.4 C e 2.5B).

Diante destas movimentações institucionais Sul-Sul, os EUA também sustentam pressões sobre os países emergentes, não reconhecendo estes fóruns (principalmente os BRICS) como interlocutores preferenciais em suas interações com estas nações. Preferencialmente, os norte-americanos agem na dimensão interestatal em suas relações com os emergentes, preferindo não negociar em grupo. Neste tema, é interessante citar declaração de Philip Gordon de Departamento de Estado sobre os BRICS,

> (...) cada um dos países sob a rubrica BRICS é muito importante. Cada um está crescendo de maneiras relevantes – economicamente, politicamente, estrategicamente – e nós cada vez mais temos relações significativas com eles (...) Não existe dúvida de que este é um desenvolvimento relevante na política mundial. Mas de forma alguma acho que vemos os BRICS como uma única entidade. E eu não acho que os BRICS acreditam que eles sejam uma única entidade. Eles têm muitos interesses em comum, mas possuem muitas diferenças de várias formas. Acredito que não é somente prematuro, mas uma má compreensão da situação imaginar que os BRICS devem ser tratados como um bloco. (GORDON, 2012, s/p).

A posição norte-americana era de "alerta" a estas nações por suas movimentações geoestratégicas e geoeconômicas. Na Ásia, ainda, os EUA lançaram a estratégia do "pivô asiático", buscando dinamizar a aliança com o Japão, relativamente estagnada, e retomar a iniciativa política na Ásia. O modelo proposto foi o de uma "Parceria Transpacífica" (TPP – Transpacific Partnership), incluindo os esforços já em andamento da APEC proposta por Bush pai nos anos 1990, intensificando os laços comerciais, políticos e estratégicos regionais. Para as Américas, porém, não existiram iniciativas

renovadas como será discutido no item 3.4 e, em muitos setores, apesar de ofensivas retóricas, não houve transformação tática no engajamento do país em localidades-chave da Eurásia. Por fim, no ano de 2012, o foco da presidência tem sido as questões domésticas, principalmente as econômicas, no contexto das eleições presidenciais de Novembro.

De Bush pai a Obama, como se pode constatar, a política externa dos EUA alternou fases de unilateralismo e multilateralismo, combinadas com um padrão de polarização social dos debates internos. A combinação destes fatores tem impactos sobre o futuro da hegemonia, e seus padrões táticos que, por sua vez, afetam o cenário de estabilidade ou instabilidade do cenário internacional. Afinal, mesmo com as tendências da desconcentração de poder mundial, os EUA mantêm papel central no sistema global, em meio ao reordenamento do equilíbrio de poder ao Norte e ao Sul.

2.2 A Europa e a Integração Regional

Durante a Guerra Fria, as regiões da Europa Ocidental e da Europa Oriental, somadas à Ásia, representaram os dois teatros estratégicos principais na disputa entre as superpotências. Neste contexto, EUA e URSS consolidaram seu poder econômico, político e estratégico sob suas respectivas zonas de influência, por meio de organizações como a OTAN (1949) e o Pacto de Varsóvia (1955) e o COMECON (1949).

Diferente destas demais organizações, cuja lógica foi associada quase que unicamente à bipolaridade, desde sua criação, a Comunidade Econômica Europeia (CEE) que evoluiu para a atual União Europeia (UE) deteve forte componente de autonomia. Os marcos iniciais do processo foram a instituição da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA, 1951) e os Tratados de Roma (1957) que instituíram a CEE e a Comunidade Europeia de Energia Atômica (EURATOM).

Este componente permitiu defini-lo como um projeto de identidade

europeia, que se tornou referência como o “tipo ideal” de iniciativas de integração regional. Frente a esta dinâmica complexa, que envolve as origens da Guerra Fria, o apoio norte-americano ao bloco como mantenedor da paz continental e, principalmente, contraponto ao modelo socialista soviético, a Europa Ocidental também se viu confrontada por uma agenda abrangente de desafios no pós-1989.

A) Da Queda do Muro ao Tratado de Maastricht (1989/1992)

O projeto de um continente sem fronteiras é recorrente no pensamento europeu desde o século XVII. Porém, foram necessários inúmeros choques estatais deste período, incluindo as duas guerras mundiais no século XX, e o início de um conflito frio entre superpotências no contexto da destruição dos anos 1940, para que este ideário, cujas origens podem ser encontradas de Jean Jacques Rousseau a Emmanuel Kant, ganhasse uma voz coesa.

Nos anos 1950, estas visões até então utópicas tomaram forma concreta no pensamento de Robert Schuman, Jean Monnet e Konrad Adenauer, impulsionando os Tratados dos anos 1950 citados acima. A leste, à presença da URSS oferecia um motivador adicional à integração, protegendo as fronteiras ocidentais do avanço do modo de vida socialista e sua ideologia. Ainda que os EUA estivessem à frente da defesa europeia, o continente buscava uma identidade, iniciativa que, naquele momento, contou duplamente com o apoio e a desconfiança norte-americana.

O projeto europeu era percebido pelos EUA, somado à OTAN, como uma maneira de estabilizar o continente e preservar sua integridade política eliminando focos de rivalidade, promover o desenvolvimento econômico e conter a presença soviética física e ideologicamente. A rivalidade que este projeto poderia representar era preocupação dos estrategistas norte-americanos, mas foi superada pela prioridade de reforçar o núcleo euro-atlântico e incentivar a estrutura multilateral regional[53].

A Europa Ocidental também avaliava o papel dos EUA em sua integração de forma ambígua: um elemento que garantia a proteção e segurança militar do continente, mas que gerava uma dependência estratégica, empecilho à autonomia. A partir destas percepções, desde o início, a Europa manteve-se dividida em duas correntes, os europeístas, liderados pela França, que defendiam uma Europa mais independente frente os EUA, e os atlanticistas, com foco no Reino Unido (Inglaterra) que não percebiam o projeto europeu como descolado da relação com os EUA. Outro debate é o que opõe os defensores do aprofundamento (maior institucionalização e caráter supranacional do arranjo europeu) e os do alargamento (que defendem a expansão, preservando um caráter fluido da integração e de características intergovernamentais).

Esta correlação entre a Guerra Fria, os EUA e a CEE, associada a estes debates, vem sendo uma constante na história da integração e ganhou força com o fim da bipolaridade. Em 1989, duas perspectivas estiveram em choque na definição do futuro do bloco: o declínio e a continuidade, estando este segundo elemento associado ao aprofundamento da integração. As origens de ambos encontram-se no mesmo período, anterior à Queda do Muro, as décadas de 1970 e 1980, caracterizado pelo "Euroceticismo"/"Europessimismo" de um lado e, do outro, do "Euroentusiamo".

Ambas as visões indicavam que o projeto europeu, depois de sua fase de lançamento institucional e fortalecimento econômico dos anos 1950 a 1970[54], havia atingido seu limite. Este limite era representado pela crise econômica dos anos 1970 e a inércia das instituições europeias. A percepção era de que o arranjo encontrava-se esgotado, limitando suas iniciativas à expansão.

Mesmo estas iniciativas eram objeto de controvérsia e, a partir de sua criação como "Europa dos 6", França, Alemanha[55], Bélgica, Itália e Países

Baixos, até 1989 a Europa havia limitado suas ondas de expansão a três: 1973 com a inclusão de Dinamarca, Irlanda e Grã-Bretanha, 1981 com a Grécia e 1986 com Portugal e Espanha. O foco de disputa da primeira onda era a presença da Grã-Bretanha tradicional aliada dos EUA e contrária a políticas de caráter supranacional[56]. Da segunda, com relação à Grécia, Portugal e Espanha, a integração de países mais pobres e enfrentando transições pós-autoritarismo que precisaram receber financiamento para seu desenvolvimento econômico e social[57].

Fatores adicionais que contribuíam para as hipóteses de declínio derivavam das opções políticas neoliberais dos anos 1980 lideradas por Margaret Thatcher na Grã-Bretanha e dos bloqueios ao aprofundamento. Nos anos 1960, o Plano Foucher havia sido rejeitado e propostas referentes à unidade econômica e monetária não demonstravam avanços. Neste campo, em 1972 foram estabelecidos os Acordos de Bâle que criaram mecanismos para a concretização da união monetária até o fim da década ("serpente monetária"), sem sucesso devido à resistência dos signatários. Em 1979 o Sistema Monetário Europeu (SME) entrou em funcionamento, igualmente com dificuldades devido ao não cumprimento de suas demandas, visando a futura moeda única. Outra iniciativa que merece destaque são os Acordos de Lomé, cujo primeiro foi assinado em 1975[58], entre os países ACP (Ásia, Caribe, Pacífico) e a CEE, reafirmando a presença europeia em suas tradicionais zonas de influência do passado colonial. Uma das ações bem-sucedidas e duradouras do bloco foi o estabelecimento da Política Agrícola Comum (PAC) da CEE.

Outra crítica apresentada pelos europessimistas envolvia o déficit democrático do bloco, concentrando o poder em Bruxelas. Mesmo o Ato Único Europeu (AUE, 1986) era visto como exemplo de crise. Como indica Lessa,

> Quando Jacques Délors foi nomeado para a presidência da Comissão de Comunidades em 1º de Janeiro de 1985, a sua própria análise dos sintomas apresentados pela Europa (letargia

> crônica, alta vulnerabilidade às crises externas, insegurança identitária, que levavam a repetidos e insistentes rompantes de relançamento) o fez crer que o único meio para a retomada do processo seria a realização da única medida nunca empreendida e que era uma das razões da parceria (...) a do estabelecimento de um verdadeiro mercado único (...) A edição do Ato Único não deixava de ser uma prova cabal de que a integração econômica não foi encaminhada pelos parceiros como previsto. (LESSA, 2003, p. 95).

Para os que defendiam a continuidade da CEE e seus projetos, o AUE não era percebido como sinal de fracasso, mas sim como uma estrutura que poderia ser ampliada. O Ato que fora assinado em fevereiro de 1986, e entrara em vigor em Julho do ano seguinte, era definido por esta corrente como base dos novos esforços de aprofundamento que se consolidariam no pós-1989 e que resultaram no futuro Tratado da União Europeia (Tratado de Maastricht, 1991).

As metas do AUE que visavam a recuperação do dinamismo do processo europeu eram a conclusão do Mercado Comum até Janeiro de 1993[59] e a realização de reformas institucionais que permitissem o aprofundamento da integração com o incremento da harmonização e das políticas comuns, somada à visão de uma sociedade europeia. O salto qualitativo do AUE é reforçado na citação de Herz e Hoffman,

> O programa lançado pelo Ato Único foi um divisor de águas, ao marcar a passagem da integração econômica negativa, ou seja, a mera liberalização, para uma integração positiva (...) tornou-se cada vez mais difícil não estar envolvido em atividades cujas decisões não fossem tomadas pelo nível comunitário (...) a divisão entre as sociedades nacionais e a sociedade europeia tornou-se cada vez mais fluida. (HERZ e HOFFMAN, 2004, p. 185).

Qual vertente foi a priorizada depois do fim da Guerra Fria? Apesar das dificuldades da integração e das posições contrárias a sua continuidade e aprofundamento, prevaleceu no pós-1989 a visão da Europa comum que, resultou no Tratado de Maastricht e o surgimento da União Europeia (EU) como ator institucional. Inspirado no AUE, mas promovendo um significativo salto qualitativo na construção de uma Europa supranacional e com uma identidade própria, Maastricht entrou em vigor em Janeiro de 1993. De acordo com Lessa,

> Com o tratado surgia uma nova organização, a União Europeia, que se estabelecia sobre três pilares: as Comunidades Europeias, a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e a cooperação nos campos da justiça e questões internas (...) uma inovação de importante aspecto simbólico e psicológico foi a criação da "cidadania europeia" (...) (LESSA, 2003, p. 105).

Analisando estes pilares, o primeiro, que se refere às Comunidades Europeias, solidifica o caráter comunitário da integração, fortalecendo as políticas comuns, transferindo competências à CE. Trata-se de um pilar de caráter predominantemente supranacional, enquanto os dois seguintes envolvem o intergovernamental. Em termos da PESC, a mesma prevê o estabelecimento de uma ação nas Relações Internacionais de caráter comum, em consonância com os princípios da UE, e tem sido objeto de intensa controvérsia. No que se refere ao terceiro pilar, elementos de política doméstica encontram-se envolvidos.

Demandas referentes à superação do déficit democrático e da concentração do poder nas instituições europeias em Bruxelas são contempladas com o princípio de subsidiariedade. Os compromissos de aprofundamento, a despeito das críticas e crises crônicas tornaram-se mais sólidos, refletidos nos órgãos da UE, e que foram sendo estabelecidos a partir de 1992 e adaptados dos já existentes na CEE: o Conselho da União Europeia (Conselho Europeu), Comissão Europeia, Parlamento Europeu[60], Tribunal de Justiça e Tribunal de Primeira Instância, Tribunal de Contas, Provedor de Justiça, Autoridade Europeia de Proteção de Dados, Banco Central Europeu, Banco Europeu de Investimento, Comitê Econômico e Social Europeu e o Comitê das Regiões.

Dentre as crises crônicas, previamente a Maastricht e ao mercado comum, a mais relevante permaneceu sendo a do SME. Quando de sua adoção em 1979, o SME tinha como objetivo avançar o propósito da união econômica e monetária do bloco. Para isso, o SME estabelecera uma moeda de referência, o ECU, e associava às moedas nacionais ao ECU permitindo uma margem de flutuação de 2,5%, e estabelecera um fundo comum para o

qual cada país membro transferia 20% das suas reservas em ouro e divisas. Em 1990, foi realizada a transição, com certo atraso, do SME para a União Econômica e Monetária (UEM), integrada ao Tratado de Maastricht em 1991.

Três etapas foram contempladas para a concretização da UEM entre oscilações e recuos: no primeiro estágio, de 1990 a 1994, houve a liberalização das transações de capital (supressão dos controles cambiais), o aumento dos recursos aos fundos setoriais para a adequação das economias e diminuição de assimetrias e a supervisão de políticas dos Estados membros, e a ocorrência de crises especulativas e desrespeito dos mecanismos de conversão que levaram à suspensão e relançamento do mesmo em patamares mais frouxos; o segundo estágio foi iniciado em 1994, perdurando até 1999, com a criação do Instituto Monetário Europeu formado pelos Presidentes dos Bancos Centrais europeus e precursor do Banco Central Europeu, a independência destes Bancos Centrais e a regulamentação das políticas de convergência; a partir de 1999, o processo entrou no terceiro estágio, com a adoção do euro pelas nações que cumpriram os critérios de convergência[61] e, a partir de 2002, terminada a fase de transição entre as moedas nacionais e a única, somente o euro passou a circular na Zona do Euro. Especificamente, estes critérios de convergência eram: estabilidades dos preços (taxa de inflação não pode ultrapassar em mais de 1,5% a média de três Estados com a inflação mais baixa), taxas de juros (não podem variar mais de 2% em relação às dos três países com taxas mais baixas), déficits públicos devem ser inferiores a 3% do PIB, dívida pública não pode exceder 60% do PIB e estabilidade das taxas de câmbio.

Os anos de 1989 a 1992 foram decisivos para que se consolidasse a identidade europeia, fortalecendo o aprofundamento. Os compromissos de Maastricht ajudaram a superar as dificuldades para a concretização da UEM, consolidando uma das principais conquistas do bloco, o EURO. Este sucesso inicial não eliminou choques entre os países membros ou os debates entre

atlanticistas e europeístas, aprofundamento e alargamento, pessimistas e otimistas, e a difícil interação entre os objetivos supranacionais da recém-criada UE e os Estados nacionais.

B) De Maastricht a Lisboa (1992/2009)

A partir da entrada em vigor do Tratado de Maastricht e da consolidação do mercado comum no biênio 1992/1993, tanto a ideia quanto a prática da UE retomaram o seu dinamismo, parecendo encerrar as previsões mais pessimistas. Entretanto, os inúmeros avanços e conquistas obtidos neste início de década de 1990, não significaram o fim dos debates citados.

Progressos supranacionais em áreas como o Euro e do Mercado Comum não foram acompanhados por avanços nos campos da segurança e política externa e da democratização (déficit democrático). De 1991 a 2002, os estágios de implementação da moeda comum foram seguidos mesmo com as pressões econômicas dos Estados europeus. Ao longo do período, foram sendo adaptadas e flexibilizadas exigências de convergência, permitindo o cumprimento de suas regras e a entrada em vigor da moeda em 1999 e a sua circulação plena em 2002 nos países participantes. Há de se destacar que os países-chave para o sucesso e legitimação do Euro como França e Alemanha demonstraram forte empenho em sua concretização.

Em outras áreas, tendências de autonomia e encolhimento foram preservadas como nas relações com os EUA e a OTAN, a Rússia e os países do Leste Europeu. A crise social e econômica pós-neoliberalismo fez-se presente. Estes fatores, somados às tendências de aprofundamento, intensificaram sentimentos nacionalistas e xenófobos, permitindo a ascensão de movimentos de extrema direita paralelos à consolidação da identidade europeia. Mesmo assim, a década começou com a criação e aprofundamento da UE, sendo encerrada com um processo significativo de alargamento.

O primeiro grande desafio da UE e, na prática, teste da PESC ocorreu em 1992 com a eclosão da Guerra da Iugoslávia. Na oportunidade, à luz deste recém-estabelecido pilar, a Europa não agiu como bloco e cada país tomou decisões em separado no que se referia ao reconhecimento das partes beligerantes e de suas demandas por soberania. Sem posição coordenada e capacidade militar autônoma descolada da OTAN, a UE foi confrontada com sua dependência no campo estratégico-diplomático dos EUA mais uma vez. Por sua vez, como visto no item 2.1, os norte-americanos demoraram a intervir, com o conflito se prolongando até 1995. A OTAN foi a responsável pelas operações de paz posteriores e a situação se repetiu em 1999 com a Guerra do Kosovo quando a UE não ofereceu uma posição comum.

Entre 1992 e 2002, EUA e UE preservaram a relação em termos positivos. Eventos como a construção da UE do lado europeu e da expansão da OTAN do norte-americano não significaram quebras no relacionamento significativas. Nas entrelinhas desta relação, a evolução do Euro como moeda comum europeia e possível reserva internacional encontrava-se presente, sinalizando o risco da perda da importância do dólar a médio e longo prazo. O tensionamento das relações ocorreu no período 2002/2003 atrelado à Guerra do Iraque (2.1). Para a Europa, o episódio Iraque, da construção o eixo da paz Paris-Berlim-Moscou, elevou a urgência de um sentimento de autonomia em segurança, ainda que, no pós-2005, estas arestas tenham sido aparadas.

Se a PESC não funcionava, no econômico, a unidade em negociações do GATT à OMC, preservando instrumentos como a PAC era (e ainda se mantém) forte. O elevado grau de coesão das políticas comuns em termos comerciais possuiu impactos diretos na conclusão da Rodada Uruguai, como nos presentes encaminhamentos da OMC. Em 1995, depois de quase uma década sem incorporar novos membros, houve a adesão da Áustria Finlândia e Suécia ao bloco (a Noruega teve a participação rejeitada em referendo popular).

No campo da "ideia da Europa", um avanço significativo foi a elaboração do Tratado de Amsterdã em 1997 (entrou em vigor em 1999) e a incorporação do Acordo de Shengen. Inicialmente, assinado em 1985 por Alemanha, Bélgica, França, Luxemburgo e Países Baixos, Schengen visava eliminar os controles fronteiriços entre os Estados signatários e permitir a livre circulação de pessoas. De 1985 a 1995, quando o Acordo entrou em vigor, houve a adesão de novos Estados, à exceção da Irlanda e do Reino Unido. Deve-se acrescentar que os membros da UE incorporados no pós-1995 possuem como exigência a sua candidatura, o compromisso de implementar Shengen, medida que vem sendo gradualmente cumprida. Outra prescrição de Amsterdã era a concessão de mais poderes ao Parlamento Europeu e a solidificação dos pilares da UEM, assim como sinalizar o futuro processo de expansão ao Leste Europeu.

A expansão ao Leste era um projeto que desafiava a UE a cumprir simultaneamente os objetivos do aprofundamento e do alargamento pela inclusão de novos membros, cujos padrões econômicos, políticos e sociais demandariam ajustes em suas políticas domésticas e ajuda dos fundos de desenvolvimento do bloco. Estrategicamente, contudo, era um desafio que não podia deixar de ser confrontado devido aos propósitos mais amplos estabelecidos pela UE de construção de uma Europa integrada e pacífica, aos avanços dos EUA sobre a região simbolizados pela PfP, a OTAN e as relações com a Rússia.

Os anos de 2000 e 2001 foram caracterizados por iniciativas de aprofundamento e alargamento. Em termos de aprofundamento, intensificaram-se os esforços para cumprir o cronograma de implementação da UEM. A promoção do desenvolvimento e o comprometimento do bloco com o Protocolo de Quioto e projetos de energia renovável foram apresentadas como prioridades. Em 2000, houve a proclamação da Carta dos Direitos Fundamentais da UE, como foco em temas sociais e de identidade europeia, finalizando com o compromisso de um novo tratado

para o bloco.

Este novo acordo, o Tratado de Nice de 2001, que entrou em vigor em Fevereiro de 2003, tinha como objetivo adaptar as estruturas da UE para as reformas institucionais necessárias para o alargamento e democratização do bloco. No aprofundamento, as prioridades referiam-se aos estudos para a elaboração de uma Constituição Europeia que abrangesse os direitos fundamentais previstos em tratados prévios e respondesse aos desafios mencionados. Era fundamental sintetizar e simplificar tratados posteriores face à perspectiva do alargamento. Estas preocupações foram sistematizadas na Declaração de Laeken sobre o Futuro da União Europeia,

> A unificação da Europa está iminente. A União está prestes a alargar-se a mais de dez novos Estados membros, principalmente da Europa Central e Oriental (...) esta verdadeira mutação requer obviamente uma abordagem diferente da que foi adoptada há cinquenta anos (...) a União vê-se confrontada com um duplo desafio, um interno e outro externo (...) há que se aproximar as instituições europeias dos cidadãos (...) que sejam menos pesadas e rígidas e, sobretudo, mais eficientes (...) a União Europeia vê-se confrontada com um mundo globalizado (...) a Europa deve assumir suas responsabilidades na gestão da globalização (...) Uma potência que pretende dar enquadramento ético à globalização (...) enraizá-la na solidariedade e no desenvolvimento sustentável (...) a União deve passar a ser mais democrática, mais transparente e mais eficaz (...) estabelecer uma distinção mas clara entre (...) competências (...) coloca-se a questão de saber se esta simplificação e reestruturação não deveriam conduzir à adoção na União de um texto Constitucional.

O estabelecimento de uma comissão (Convenção Europeia) para a realização de estudos sobre a Constituição Europeia e a aceitação do alargamento a dez países membros foram os principais resultados de Nice. Os países candidatos que tiveram sua adesão aceita a UE em 2002 foram Chipre, Eslovênia, Eslováquia, Estônia, Hungria, Lituânia, Letônia, Malta, Polônia e República Tcheca. Estes países entraram no bloco em 2004 e, gradualmente, aderem a mecanismos de política comum como o Euro. A "Europa dos Seis" chegara à "Europa dos 25".

No ano de 2007, na última onda de expansão antes da eclosão da crise da Zona do Euro (examinada no item C) levou à inclusão de Romênia e Bulgária no arranjo de integração ("Europa dos 27"). Desde então, as

vulnerabilidades econômicas da UE, as encruzilhadas políticas do aprofundamento relacionadas à paralisia das negociações sobre a Constituição Europeia e questões estratégicas associadas às candidaturas pendentes levaram a uma estagnação destas perspectivas. Dentre as candidaturas pendentes ate 2012 encontram-se as de Croácia, Macedônia, Islândia, Montenegro, Sérvia e Turquia[62].

Além destes movimentos de alargamento, a partir de 2004 também foram introduzidos mecanismo políticos de aprofundamento, dentre os quais o mais polêmico e mais sensível refere-se à Constituição Europeia. O texto da Constituição foi aprovado em 2004, dando início a um longo e complexo processo de ratificação.

Quase uma década depois de sua criação a UE, entre progressos e retrocessos, conseguiu manter seu ritmo. Estes avanços, combinados com o unilateralismo da Era Bush filho levaram muitos a afirmar que a UE estar-se-ia transformando em um agente político autônomo. Todavia, estas previsões não se sustentaram e a encruzilhada que Nice se propusera a resolver, conforme prevista em Laeken, gerara outros dilemas que, mais uma vez, levantaram hipóteses de um fracasso da integração e ao seu relançamento. Neste contexto, o período que engloba a implementação dos Tratados de Maastricht e Nice apresentou significativos progressos econômicos, mas revitalizou dilemas sociais, políticos e diplomáticos devido a pressões internas e externas.

Dentre as externas, os anos de 2002/2003 e as tensões com os EUA trouxeram à tona os choques europeístas e atlanticistas. Aos atlanticistas tradicionalmente representados pelos britânicos, somaram-se os novos membros da OTAN do Leste Europeu, a “Nova Europa”. Cabe, entretanto, não exacerbar esta aliança EUA-Leste Europeu porque são países que detêm pouca relevância geopolítica. Seu impacto e contribuições à Guerra, assim como de Portugal e Espanha, inseriram-se em uma perspectiva de

alinhamento visando benefícios que não ocorreram. Muito pelo contrário, Espanha e Inglaterra foram alvos de atentados terroristas em suas capitais, agregando-se tensões internas ao continente, cuja população de origem muçulmana é significativa.

Houve certo exagero no potencial do racha causado pelo eixo Paris-Berlim-Moscou e na possibilidade de incremento da parceria Rússia-UE[63]. Apesar do Iraque, as nações europeias partícipes da OTAN não abandonaram seus compromissos com os EUA no Afeganistão e nem em questões do continente como Kosovo ou em negociações comerciais. As divergências em políticas sociais, ambientais, no que se refere à importância do multilateralismo, o mal-estar gerado por Bush e Rumsfeld geraram fissuras, mas não quebras definitivas.

A Europa percebe a Rússia como risco a sua segurança (e vice-versa), sendo que este debate envolve não só temas conhecidos como de forças convencionais e nucleares (proliferação), mas a dependência energética. Esta dependência reflete-se no setor do gás (quase 50% do consumo europeu é fornecido pela Rússia e em alguns países como a Alemanha este índice atinge mais de 60%) e permite à Rússia políticas de manipulação de preços que pressionam as economias europeias[64]. Em resposta a estas pressões e tentando matizar a dependência, a UE tem investido em três frentes: na aliança com os EUA para a construção de gasodutos e oleodutos que driblem o monopólio russo no setor, na busca de novos fornecedores em particular na África e em políticas de desenvolvimento de energias renováveis. Estas alternativas trazem custos econômicos adicionais e seu potencial pleno tende a se realizar no longo prazo.

Choques no campo dos direitos humanos e da democracia são constantes entre Rússia e UE. Para a Rússia, o Ocidente – EUA e EU – desconsidera suas particularidades. Trata-se de uma parceria de alcance limitado e que não inclui entre suas perspectivas, por exemplo, a integração

da Rússia à UE. Como no caso da expansão da OTAN, o alargamento da UE é percebido como risco. A interação OTAN e UE demonstra alto grau de sobreposição e complementaridade. Por fim, a dependência europeia do poder militar dos EUA permanece.

Todavia, as reações ao unilateralismo de Bush levaram a uma posição mais assertiva do continente no setor estratégico e uma demanda pela atualização do relacionamento. O documento "Uma Carta de Bruxelas ao Próximo Presidente dos Estados Unidos da América" elaborado pelo bloco e apresentado por João Manuel Durão Barroso na Universidade de Harvard em Setembro de 2008, revela esta agenda em formação. Segundo Barroso,

> É com a percepção de nossa profunda interdependência que decidi escrever uma carta para o próximo presidente dos EUA. Uma carta que explica quão radicalmente diferente a Europa está hoje (...) a UE é um ator global (...) Isso se deve ao nosso peso na economia mundial, no comércio, nas finanças globais, assim como nosso papel em organizações internacionais, na administração da segurança mundial e na ajuda ao desenvolvimento (...) Nestes tempos de incerteza, a UE precisa dos EUA e, sim, os EUA precisam da UE mais do que nunca (...) O impacto estratégico de nossa parceria, tão positivo no passado, começará a se dissipar caso não tenhamos sucesso em complementá-la com novas políticas de engajamento que atraiam o mundo na busca de renovadas parcerias e estratégias multilaterais efetivas (...) Com isto em mente, Sr. Presidente, acho que o Sr deve concordar que existirão muitos arquivos esperando em sua mesa quando chegar à Casa Branca, mas aquele marcado "Relações com a UE" merece ser deixado mais próximo (...) Em minha visão, chegou a hora de se começar a pensar em uma "Agenda Atlântica para a Globalização". (BARROSO, 2008, s/p).

Significativa, esta Carta demonstra o desejo europeu de um papel diferenciado no mundo, ressaltando sua interdependência com os EUA. Tal papel revela-se dependente da superação das pressões intrabloco, uma vez que inexiste o aprofundamento da integração em termos político-estratégicos a despeito dos discursos. Neste campo, permaneceu o descompasso entre a real constituição de um espaço supranacional, a soberania estatal e a identidade nacional, destacando-se dois temas: a Constituição Europeia e a PESC.

Desde a Declaração de Laeken e o início dos trabalhos para a elaboração

da Constituição Europeia, a expectativa era grande de que com o texto pronto a integração consolidaria uma nova etapa de seu processo de fortalecimento e supranacionalidade. Esta etapa englobaria dimensões sociais e de direitos, indo além da agenda econômica. Depois de concluída, em Outubro de 2004, Barroso, já Presidente da Comissão Europeia[65] deu início ao processo de ratificação para sua adoção. Desde este momento, o texto sofreu inúmeras críticas quanto ao seu conteúdo, considerado confuso, intervencionista e abrangente, o que contrariava seu objetivo inicial que era o de sistematizar e simplificar o corpo de legislação da sociedade europeia. O documento parecia não contar com o apoio popular na medida em que não resolvia os dilemas da democratização do bloco e suas instituições, sendo considerada uma invasão de soberania.

Apesar destas objeções, deu-se sequência ao processo de ratificação[66] e os resultados foram negativos: em 2005, a constituição foi rejeitada pela França e pelos Países Baixos. A rejeição pela França, um dos pilares da integração europeia, gerou um elevado pessimismo e diversas pesquisas de opinião indicavam a falta de apoio popular. Até o ano de 2009 diversos países não haviam ratificado a Constituição e outros como República Tcheca, Polônia, Portugal, Suécia, Reino Unido, Dinamarca, Irlanda adiaram por tempo indeterminado a votação sobre o tema.

Com relação à PESC, à exceção dos protestos contra a presença dos EUA no Iraque, a ação europeia continuou sem responder aos principais dilemas continentais: dependência militar da OTAN e a elaboração de políticas comuns. Dentre as iniciativas que se reforçaram encontram-se as iniciativas comerciais para com a África e a presença em operações de paz e resolução de conflitos. A convergência foi maior na tradicional área das negociações comerciais em bloco na OMC, nos acordos estabelecidos com outros arranjos comerciais com o Mercosul[67] e no que se refere às políticas de direitos humanos e ambiental, com a ratificação do Protocolo de Quioto em 2005. Com o Brasil, em 2007, foi formalizada a parceria estratégica.

Diante destas dificuldades, em 2007 foi elaborado o Tratado de Lisboa, ratificado por todos os membros do bloco em 2009. De acordo com o *site* oficial da UE, o Tratado de Lisboa visa responder institucionalmente ao alargamento do bloco, procedendo a uma revisão dos processos de participação popular, da PESC e da formulação de políticas e tomada de decisão. Mais uma vez, o objetivo declarado era o da simplificação e transparência, elevando o que se define como "coerência interna" do bloco, afastando temores de criação de um "superestado europeu" no qual exista a perda das identidades locais. A prioridade declarada é "Partilhar soberania em cooperação supranacional".

No que se refere à democratização interna, demanda constante desde o início do bloco, foram estabelecidas as seguintes medidas: abertura de canais diretos de participação popular na UE (um milhão de cidadãos europeus podem apresentar demandas diretamente à CE) e a ampliação dos poderes dos parlamentos nacionais reforçando o princípio da subsidiaridade. É aberta a possibilidade de intervir no tratamento destas demandas ao serem discutidas em nível europeu, por meio de participação no Parlamento Europeu e o Conselho de Ministros, reforçando a interação e o controle democrático dos processos decisórios. Neste sentido, valida a ampliação do diálogo entre os níveis, cidadania europeia, Parlamentos Nacionais e Parlamento Europeu.

Outra prioridade foi a facilitação do processo de decisão entre os Estados membros, instituindo a votação por maioria qualificada – 55% dos Estados membros, representando 65% da população do bloco (reforçando decisões prévias de Nice) –, enquanto se preserva a decisão por unanimidade em setores como a PESC e a segurança social. Em termos sociais, garante-se maior atenção à Carta dos Direitos Fundamentais da UE e aos valores europeus como liberdade, dignidade e justiça à cidadania e a possibilidade de um Estado sair da União.

No campo social, agrega-se à dimensão da participação uma maior preocupação com temas de bem-estar econômico, recuperando o viés social democrata perdido desde a época neoliberal. O acesso a serviços básicos como saúde, educação, previdência, infraestrutura é retomado como prioridade, atrelando-se uma cláusula social a definição das políticas dos Estados da União (economia de mercado social é o termo utilizado para definir esta nova era).

Na agenda da PESC, o Tratado de Lisboa reafirmou a intenção pacífica da Europa e seu respeito aos valores fundamentais do homem, privilegiando o que se define como uma ação construtiva na administração das crises e manutenção da paz. A vanguarda em temas como o ambiental (energias renováveis, aquecimento global), saúde pública e imigração também surge como prioridade, ressaltando riscos transnacionais como o terrorismo e a demanda crescente por ajuda humanitária. A reafirmação da presença europeia na África e na Ásia, o aumento da participação em negociações como do processo de paz do Oriente Médio (Quarteto de Madrid) fazem parte desta perseguição de uma agenda mais assertiva. Preocupação adicional foi reafirmar que qualquer política comum e de segurança não tem qualquer intenção de confrontar a soberania dos Estados, mas complementá-la e reforçá-la por meio de uma agenda prioridades e princípios comuns. Nas palavras do Tratado,

> O Tratado de Lisboa estabelece princípios e objetivos comuns para a ação externa da UE: democracia, Estado de Direito, universalidade e inviolabilidade dos Direitos do Homem e das liberdades fundamentais, respeito pela dignidade, os princípios da igualdade e da solidariedade.

Em termos práticos, houve a criação de um novo ator institucional, o Alto Representante para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança e a provisão de um serviço diplomático europeu. Esta voz única continua evoluindo lentamente, conforme reconhecido pelos próprios documentos oficiais e presente em discursos como de Javier Solana, um dos primeiro a ocupar o cargo de Alto Representante. Solana indica que,

> Primeiro, nossa maior responsabilidade é fazer a Europa funcionar corretamente, incluindo as estruturas de administração de crises (...) Segundo, precisamos de mais capacidades (...) Terceiro, a política externa não irá funcionar se somente se preocupar com as necessidades dos Estados membros. Precisamos de solidariedade (...) Quarto, precisamos de uma interação mais sofisticada com nossos parceiros – tanto nações quanto organizações (...) Quinto e, por último, precisamos ser ousados. A PESC é sobre riscos. (SOLANA, 2009).

Estas dificuldades prevalecem nos níveis políticos, estratégicos e diplomáticos de unidade europeia. Conquistas como a construção gradual de uma identidade e cidadanias comuns são acompanhadas por desafios como a integração social de imigrantes, o combate à xenofobia e o respeito às diferenças. A eclosão da crise econômica somente acentuou estas tendências, levando a questionamentos sobre o futuro do Euro e da integração.

C) A Crise da Zona do Euro (2009/2012)[68]

De 1999 a 2002, como discutido, o processo de implementação da moeda única europeia transcorreu como um dos mais importantes elementos da integração e demonstração de que a maioria dos países do bloco encontrava-se preparada para um salto qualitativo em suas políticas econômicas, em direção à supranacionalidade. À exceção da Grã-Bretanha, Suécia e Dinamarca (que não fazem parte da zona do euro), os demais países pertencentes ao bloco tinham como prioridade o aprofundamento dos laços econômicos que, somados aos avanços já obtidos no mercado comum e nos aspectos sociais, fornecendo ainda maior densidade à identidade "Europa". Apesar das dificuldades para cumprir os critérios de convergência, em 2002 as moedas nacionais deixaram de circular.

Entretanto, pouco mais de uma década depois de iniciado o processo de implementação da moeda única, a integração europeia passou a enfrentar a crise da zona do euro. Em 2009, na sequência da crise dos mercados financeiros norte-americanos, desenhada no biênio anterior, a fragilidade das nações consideradas periféricas na integração tornou-se patente. Portugal, Irlanda, Islândia, Grécia e Espanha (PIIGS na sigla em inglês[69])

atravessavam um período de instabilidade econômica, não conseguindo cumprir com as metas do euro relativas ao controle do déficit público. Comentando a inter-relação entre a zona do euro e estas dinâmicas do mercado financeiro global, Freitas indica que,

> Para os grandes bancos americanos, ingleses e europeus, bem como para os grandes fundos de pensão americanos e japoneses, a constituição da área do euro representou imensas oportunidades de negócios, lucrativos e de baixo risco. Bancos americanos e ingleses propunham ativamente seus serviços de conversão de dívida em títulos negociáveis, tanto para os bancos provinciais europeus como para empresas públicas e governos de municipalidades em distintos países da zona do euro, ao mesmo tempo em que concediam empréstimos ou organizavam emissões de títulos da dívida pública e privada nos mercados internacionais. (FREITAS, 2011, p.24).

O primeiro dos PIIGS a admitir sua crise e a impossibilidade de arcar com suas dívidas foi a Grécia. As origens do desequilíbrio residiam na própria entrada da Grécia na moeda única, que somente ocorreu em 2001, a partir de um arranjo estabelecido entre o país e o banco de investimentos Goldman Sachs que permitiu maquiar os dados financeiros do país. Esta tática, que incluía a venda de títulos da dívida grega e a manutenção da "nota" da Grécia elevada, encontrou seus limites com a crise de 2008, quando não foi mais possível contar com o financiamento externo à dívida grega. Assim, a Grécia não conseguia arcar mais com seus compromissos, incluindo a contenção do déficit público em 3% para manter-se no euro.

A "nota" da Grécia e dos demais países, refere-se sua classificação por agências de "*rating*" que avaliam a *performance* econômica dos Estados. Apesar de ser baseada em dados referentes à economia do país, as notas são atribuídas pelas agências sem controle externo, e sujeitas a interpretações dos analistas: esta situação permitiu que a Grécia sempre fosse definida como um país confiável para investimentos e empréstimos, mesmo com o crescimento exponencial de sua dívida.

Segundo estimativas da UE, em 2010, este déficit atingiu quase 14% do PIB, mesmo com as medidas de austeridade que foram implementadas a

partir do início da crise, com cortes adicionais de gastos públicos, o que gerou maior insatisfação social, recessão e desemprego. Ainda em Maio de 2010, a Grécia tornou-se o primeiro país da zona do euro a ser "resgatado" (*bailout*), por meio de um acordo entre o FMI e outros membros da zona do euro (principalmente a Alemanha, que tem sido a condutora destes processos), que permitiu o empréstimo de 110 bilhões de euros. O objetivo era tentar evitar o contágio das demais economias com estes valores ao estabilizar a Grécia e, posteriormente foram destinados mais aportes financeiros à zona do euro. Entretanto, o contágio ocorreu, e, apesar destes recursos, a situação grega continua apresentando sinais de agravamento, associada à manutenção de uma política de controle dos gastos públicos, que dificulta a recuperação do crescimento e resulta também em cortes de políticas sociais. Não só na Grécia, mas em outros países em crises da zona do euro, tem se tornado comuns manifestações populares de rua, pacíficas e violentas, contra estas políticas de austeridade financeira.

Além destes cortes, assim como outros países da zona do euro, a Grécia apresenta índices de desemprego acima dos 20% da população economicamente ativa (na Espanha é de cerca de 25% em dados de Julho de 2012, e mesmo os países abaixo deste nível, como Portugal, exibem dados de 15% de pessoas sem ocupação). A turbulência política tem gerado espaço para o crescimento de grupos antieuropa que defendem a saída do país da zona do euro. Nas eleições de Junho de 2012, a vitória do partido pró-Europa pareceu afastar estas previsões, mantendo o curso das reformas, mas a situação permanece muito instável até a finalização deste texto em Agosto de 2012.

Ainda no mesmo ano de 2010, a Irlanda recebeu ajuda similar à oferecida à Grécia, em um total de 85 bilhões de euros. No ano de 2011, apesar de esforços para a contenção dos gastos, que ampliaram o cenário de recessão e desemprego no país, Portugal recebeu 78 bilhões de euros. A crise na Espanha também já se demonstrava grave desde 2010[70], mas, até Agosto de

2012, o país na recebeu empréstimos do mesmo porte. Entretanto, a situação tem se agravado rapidamente em 2012, tendo como marco a quebra do Banco Bankia em Maio. No mês de Julho, a Espanha, iniciou mais um forte processo de contenção dos gastos públicos, que incluem corte de investimentos em áreas sociais, redução e corte de salários do funcionalismo, corte no crédito e aumento de impostos. A opção espanhola segue a orientação da UE, mas os protestos sociais tem marcado o cotidiano do país a partir do anúncio destas medidas revelando uma situação de fragilidade que prevalece até a finalização deste texto em Agosto de 2012 e não afasta a hipótese de um resgate do país.

Mesmo países como a Grã-Bretanha, que não fazem parte da zona do euro, apresentam sinais de crise, que resultam de sues dilemas internos, sua relação com os EUA e sua interdependência com a Europa. Em 2012, a realização das Olimpíadas em Londres trouxe alguns resultados positivos como o aquecimento do mercado pelo turismo, com diminuição do desemprego. Além disso, o governo tem procurado injetar recursos na economia evitando um maior recuo da produção e crises no sistema bancário. França e Itália, na zona do euro, tiveram avaliações menos positivas sobre sua economia, também enfrentando tendências de desaceleração, aumento da dívida pública e tensões sociais.

A Alemanha tem desempenhado papel essencial na condução da crise da zona do euro, reafirmando seu compromisso com a moeda única e com a integração. Sob a liderança da Chanceler Angela Merkel, o país estabeleceu, em ampla medida (apesar das decisões serem apontadas como de consenso dentro do bloco) os rumos para a saída da crise, baseados na busca da austeridade dos gastos públicos[71] (sustentada na combinação, muitas vezes, de corte de gastos e salários e aumento de impostos) e que tem demandado medidas de ajuste impopulares nas demais nações. Além disso, é o país que mais contribui, dentro do bloco, para os programas de resgate. No G20 financeiro, assim como nos outros organismos multilaterais,

FMI e Banco Mundial, é também o que desempenha o papel mais decisivo.

Apesar de bastante criticada, a Chanceler Merkel preserva esta visão europeia, uma vez que apesar dos custos financeiros para a preservação da zona do euro, a integração traz vantagens econômicas e políticas para o país. A UE oferece uma estrutura coesa e legítima para o exercício do poder alemão, ao mesmo tempo em que evita revisionismos internos. O risco do retrocesso da integração em um de seus maiores símbolos, o euro, é uma preocupação real na medida em que poderia afetar, no longo prazo, todo o arranjo regional, e não somente esta realidade econômica. Muitos países europeus passam a questionar não somente a permanência no euro, mas em todos os demais mecanismos de integração previstos da UE, como discutido.

Porém, estas opções alemãs, assim como a concordância dos vizinhos com suas orientações políticas (e se estas orientações poderão, efetivamente, voltar a estabilizar o euro), encontram-se em uma situação de questionamento. Tais questionamentos derivam dos custos internos de cada país da zona do euro, de sua percepção sobre a viabilidade da continuidade da integração nestes termos, e de elementos externos, associados à instabilidade que prevalece nos EUA e nas dinâmicas de nações emergentes como os BRICS. Desde os primeiros movimentos de fragilidade do sistema norte-americano em 2007 até a eclosão da crise global em 2008 e a da zona do euro, estes são processos indefinidos e em andamento.

2.3 Da URSS à Rússia

De 1947 a 1989, a URSS e seu modelo socialista representaram um desafio sistêmico ao capitalismo ocidental. Geograficamente pertencente à Europa e a Ásia, o destino russo-soviético manteve-se, ao longo da história, dividido entre estes mundos. Dotada, assim como os EUA de um sentido de excepcionalismo, a URSS sofreu as consequências do desgaste de seu modelo e da Guerra Fria e sofreu um processo rápido de fragmentação

social, política e econômica. Depois da crise, a reemergência da Rússia como potência regional sustenta-se como um dos fenômenos mais recentes do reordenamento do poder.

A) O Fim da Guerra Fria e a URSS (1989/1991)

De 1985 a 1991, Mikhail Gorbachev esteve à frente do Partido Comunista da União Soviética (PCURSS), em um período que representou tanto o fim da Guerra Fria como da URSS. Representante de uma nova geração no Kremlin, ao chegar ao poder, em 1985, Gorbachev viu-se confrontado com um cenário profundo de crise política e econômica, associado às pressões da Segunda Guerra Fria de Reagan, que haviam colocado a URSS em uma posição defensiva. Tentando reverter esta situação ou, como indica Fred Halliday (1999), "ganhar tempo", o dirigente soviético implementou uma agenda de ajustes sustentada em três pilares: a abertura e transparência políticas (*glasnost*), a reforma e reestruturação econômica (*perestroika*) e o novo pensamento em política externa (cooperação, paz, coexistência e desarmamento). A rapidez e profundidade destas mudanças somadas à fragilidade do sistema soviético e ao ambiente externo teve o resultado oposto, acelerando a perda da capacidade da URSS de administrar sua política interna e externa.

O encerramento da bipolaridade e o biênio 1989/1990 foram de crise crônica, agregando à perda de sua influência global e seu bloco oriental as pressões separatistas das repúblicas soviéticas. Referindo-se a este processo, Alexander Zhebit o classifica como de "desimperialização". Ao longo de 1990, o governo tentou conter estas tendências, por meio das anunciadas parcerias entre a URSS e seus novos parceiros ocidentais como os EUA e a Europa Ocidental. As negociações para a reunificação da Alemanha, a presença de Gorbachev como convidado em reuniões do G7, a participação da URSS no CSONU em episódios como os das negociações que culminariam na Operação Tempestade do Deserto eram apresentadas como provas deste novo engajamento, enquanto a situação doméstica

deteriorava-se.

Em nenhum momento, este "novo engajamento" significou medidas concretas de ajuda financeira ou política. Frente a este quadro, em 1991, os esforços de Gorbachev concentraram-se no sentido de obter esta ajuda de forma mais significativa, assim como impedir o crescimento da oposição, tanto dos conservadores que temiam o desmembramento do país quanto das repúblicas que desejavam soberania. Uma solução de meio-termo que visava conter ambas as tendências foi a aprovação, em Março de 1991, em plebiscito, de um mecanismo que manteria a unidade soviética, mas aumentaria a autonomia local (União dos Estados Soberanos).

Desagradando às duas partes, Gorbachev continuou a sofrer pressões contínuas que em Agosto de 1991, enquanto o dirigente estava fora de Moscou, levaram a um golpe de Estado. Tal golpe, articulado por forças tradicionalistas dentro do Kremlin, tinha como objetivo sustentar a integridade da URSS, mas acelerou o seu processo de desmontagem. Neste confuso processo, que alguns analistas atribuem a Gorbachev (uma espécie de autogolpe), lideranças como as de Boris Ieltsin anteciparam-se como defensoras da democracia, enquanto as antigas repúblicas aproveitaram o vácuo de poder para se tornar soberanas.

De Agosto a Dezembro de 1991 completou-se o processo de dissolução da URSS, dando origem a diversos Estados independentes e soberanos: os Bálticos, Lituânia, Letônia, Estônia, os eslavos Moldávia, Belarus, Ucrânia, e as nações do Cáucaso e Ásia Central, Armênia, Geórgia, Azerbaijão, Turcomenistão, Cazaquistão, Uzbequistão, Tadjiquistão, Quirguistão e a Rússia, que sucedeu a URSS como Estado em suas ações e de perfil global como, por exemplo, a cadeira de membro permanente do CSONU.

A partir de uma iniciativa de Ieltsin, neste mesmo período foi estabelecida a Comunidade de Estados Independentes (CEI), que surge como um arranjo político frouxo para a preservação dos laços econômicos-

políticos entre Moscou e os novos Estados. Nem para Moscou, nem para os demais membros da aliança a CEI detinha importância estratégica. A integração ao ocidente surgia como prioridade. Para a "nova Rússia", isto representava a abdicação de pretensões de hegemonia regional no espaço soviético e a implementação do Consenso de Washington como na América Latina.

Guardadas as significativas diferenças entre a Rússia e esta região, principalmente no que se refere ao ponto de partida econômico – socialismo dirigista na Rússia e capitalismo estatal na América Latina –, a linha de chegada esperada era a mesma: economias de mercado, crescimento, integração aos fluxos da globalização, ajuda econômica, reciprocidade comercial e ampliação da participação e relevância do país nas OIGs. As consequências destas opções, e o balanço geral da administração Ieltsin, agravam a crise doméstica e exclusão internacional da antiga superpotência.

B) Alinhamento e Crise (1992/1999)

Em Abril de 2005, o então Presidente da Rússia Vladimir Putin afirmou em seu Discurso do Estado da União, como já o fizera em outras oportunidades, que "o colapso geopolítico da URSS foi a maior catástrofe política do século". No mesmo discurso, reiterou seu compromisso com a consolidação de uma Rússia livre, democrática, próspera, segura e íntegra, assumido desde que ascendera ao cargo de Primeiro-ministro da administração Ieltsin em 1999 e depois como Presidente a partir de 2000 até 2008. Em 2009, Putin deixou a Presidência, sucedido pelo aliado Dmitri Medvedev, e passou a exercer o cargo de Primeiro-ministro, retornando ao Kremlin como Presidente eleito em 2012. Nesta trajetória Putin-Medvedev-Putin, desde 1999, percebe-se a preocupação com a tríade crise-reconstrução-recuperação que caracterizou o Estado russo em sua primeira década de existência e as dificuldades para garantir a sua consolidação e estabilidade. No passado recente da Rússia, além da desmontagem da URSS,

foram as políticas do governo Ieltsin que protelaram este processo, legando pesadas consequências para a reestruturação do país em termos sociais, políticos e econômicos[72].

Dividido em duas fases, 1992 a 1997, que corresponde às políticas de adesão ao modelo neoliberal e, 1998 a 1999, relativos à crise e a busca da retomada da autonomia, a administração Ieltsin compôs um quadro complexo dos dilemas russos. De 1992 a 1997, não só Ieltsin, mas a quase totalidade da classe dirigente russa, encarava a cooperação com o ocidente como o único caminho de desenvolvimento e modernização válidos. A opção se referia à constituição de uma identidade ocidental para a Rússia em termos étnicos, políticos e geográficos, em detrimento de sua parcela asiática (exterior próximo) ou de sua identificação como uma civilização própria[73].

A concretização destas políticas neste início de governo teve como arquitetos, além de Ieltsin, Victor Chernomyrdin como Primeiro-ministro (1992 a 1998) e Andrei Kozyrev (1990/1996) no Ministério das Relações Exteriores. No que se refere à reforma econômica, o processo foi conduzido por Anatoly Chubais (1991/1994), um dos formuladores da *perestroika*. O foco das reformas de Chubais, e de seu grupo de economistas russos pró-ocidentais, norte-americanos e europeus, que ficaram conhecidas como "Terapia de Choque", era a implementação de um capitalismo de tipo moderno, a partir da privatização e reorganização do Estado, eliminando quaisquer vestígios da estrutura socialista anterior. Acelerando o processo de desmonte do Estado, a Terapia somente agravou as condições socioeconômicas: hiperinflação, desemprego (que chegou a atingir 25% da população economicamente ativa), depressão (o PIB chegou a recuar mais de 40%, atingindo em 1992 -19,2% de crescimento negativo), diminuição da expectativa de vida, desgaste da infraestrutura básica e de segurança.

A velocidade, a extensão e o caráter desregulamentado destes processos

geraram uma situação na qual "O vácuo de poder deixado pela queda do regime comunista foi explorado por sindicatos criminosos (...) o desenvolvimento do mercado e da democracia na Rússia ficaram fatalmente ligados ao crime organizado" (SAKWA, 2008, p. 83 e p. 85). Markov (2008, p. 25) ainda completa esta avaliação, sustentando que "Do ponto de vista da observância das normas da legislação, não seria um exagero afirmar que 95% da propriedade privada na Rússia contemporânea foram formados ilegalmente".

O processo é caracterizado por uma associação pouco transparente entre o Kremlin, firmas ocidentais e empresários russos. Tais empresários, formados nesta geração pós-comunismo, foram chamados de oligarcas e concentraram seu domínio em setores estratégicos de produção e transporte de gás e petróleo. Além das receitas provenientes da venda destes produtos, estes oligarcas eram beneficiados por fundos e bônus governamentais, o que permitiu acumular fortunas pessoais. Dentre estes oligarcas, alguns dos nomes mais conhecidos são os de Vladimir Gusinsky, Roman Abramovich, Boris Berezovsky e Mikhail Khodorkovsky. Sobre estas dinâmicas, Segrillo aponta que,

> O maior processo de privatização em massa da história foi organizado sobe a égide do Comitê Russo Estatal para a Administração da Propriedade Estatal (GKI) e do Fundo de Propriedade Russo (...) sob o verniz de mecanismos democráticos, mas simbólicos, de capitalismo de massa, um grupo de poucos oligarcas se apoderou de algumas das empresas mais importantes da Rússia a preços irrisórios e condições suspeitas. (SEGRILLO, 2008, p. 85).

A falta de sustentabilidade econômica do regime russo, as políticas pró-ocidente e a crescente insatisfação resultaram em uma instabilidade política generalizada. Outro elemento de crise do período foi a realização de uma tentativa de golpe contra Ieltsin em 1993 provocado por um conflito entre o Parlamento e o Kremlin. Contando com apoio das forças "da democracia" que já haviam impedido o golpe contra Gorbachev, o Presidente reforçou seu círculo de aliados e dissolveu o Parlamento. O resultado mais significativo deste golpe foi a centralização dos poderes na Rússia e sua

concentração nas mãos do Kremlin, em clara contradição ao discurso pró-democrático. Esta reforma constitucional permitiu a Ieltsin alcançar plenos poderes.

Apesar da reversão autoritária, as críticas ocidentais foram tímidas devido à precariedade da situação russa. Ainda que não desejasse a reconstrução do império soviético, o Ocidente via com preocupação a instabilidade russa e apostava em Ieltsin como capaz de continuar conduzindo a reconversão econômica. Frente às ameaças ao governo de Moscou, em 1994, Clinton declarou a existência de uma "aliança estratégica com a reforma russa", como aponta Shevtsova, 2007, p. 20. Porém, durante 1993/1996, este quadro piorou, e a reeleição de Ieltsin em 1996, seguida por gravíssimos problemas de saúde do Presidente, aumentou o vácuo de comando da política russa. Aproveitando-se deste vácuo, Markov indica que os oligarcas ampliaram seu poder, desviando recursos governamentais sem controle, explorando os recursos naturais russos.

No campo externo, similar situação se impunha. A Rússia mantinha-se como uma nação à parte do sistema econômico e de segurança transatlântico a despeito de suas concessões e alinhamento. Dentre estas concessões, a concordância com a redução de efetivos das forças armadas previstas pelo Tratado CFE e o fim do pacto de Varsóvia revelam não só a ausência de recursos para manter a mobilização dos tempos da Guerra Fria, como uma opção política em busca da integração. O desmonte da URSS e a dispersão dos arsenais nucleares inserem-se nesta agenda, ainda que acordos futuros entre EUA, Rússia e as repúblicas soberanas tenham garantido o controle por Moscou. Outros elementos que podem ser identificados como resultantes da combinação alinhamento e vulnerabilidade do período são o apoio soviético à Operação Tempestade do Deserto e o relativo silêncio russo diante dos avanços ocidentais na ex-Iugoslávia e suas pressões sobre a Sérvia na guerra de 1992/1995[74].

Seja em território russo, como nas antigas zonas soviéticas, o período é de tensões, de fragilização e perda de controle de regiões estratégicas. Em 1991, a formação da CEI agrava a situação das populações russas nas novas nações que se tornaram soberanas, somada à precariedade de suas transições políticas e econômicas. Enclaves tanto na Rússia como nestes Estados recém-formados geram situações de crise ao demandar igual direito de autodeterminação. Os casos da Ossétia do Sul e Abecásia na Geórgia, de Nagorno Karabah no Azerbaijão e da Chechênia na Rússia são fonte de instabilidade e os movimentos separatistas são reprimidos pelos poderes centrais, assim como a ascensão do fundamentalismo islâmico.

Uma das crises mais profundas enfrentadas por Ieltsin foi, justamente, a da Primeira Guerra da Chechênia (1994/1996), que, desde 1991, havia proclamado unilateralmente sua independência sob a liderança do Presidente Dzokhar Dudayev (morto em 1995 por forças russas). Devido à posição estratégica da Chechênia – considerada essencial para o acesso ao Mar Cáspio, proximidade ao Daguestão, controle das rotas de passagem de gasodutos e oleodutos, proximidade ao mundo islâmico e fronteira permeável ao tráfico de drogas e armas – o Kremlin não aceita esta posição, mas não consegue controlar os acontecimentos. A guerra revela a profunda fragilidade das forças armadas russas que sofre elevadas perdas humanas, e termina sem que nenhum dos dois lados imponha sua posição. O impasse resulta na Assinatura do Acordo de Khasavyurt que deixa em aberto o *status* checheno, abrindo caminho para a Segunda Guerra (1999/2000).

Mesmo diante destes fatos, Ieltsin apresentava como conquistas da Rússia a assinatura em 1993 do START II com os EUA e o convite dos norte-americanos para integrar a PfP a partir de 1994. Em 1997, a Rússia é admitida no G7 a despeito de sua fragilidade econômica e assina com os EUA e os membros da OTAN o Ato Fundador Sobre Relações Mútuas, Cooperação e Segurança entre a Rússia e a OTAN. Estas iniciativas de parcerias não escondiam a realidade de uma profunda assimetria entre os EUA e a Rússia

política, estratégica e econômica. Para os setores conservadores da política externa norte-americana, a oportunidade era única para derrotar a Rússia, impedindo qualquer revisionismo, e realizar objetivos na Eurásia focados no setor energético. A autonomia destas nações é incentivada pelo ocidente e Geórgia, Ucrânia, Azerbaijão e Moldávia criam a GUAM como forma de isolar a Rússia em 1997.

Desde a administração Clinton, os avanços das companhias anglo-saxônicas no setor de transporte e exploração de petróleo e gás sinalizavam a disposição em eliminar esta vantagem competitiva (e sua capacidade de controle dos mercados europeus ocidentais e de suas antigas repúblicas), aumentando sua falta de recursos já presente por conta das privatizações (diplomacia dos dutos ou Grande Jogo II). Um dos mais importantes projetos ocidentais, o oleoduto Baku-Tblisi-Ceyhan (BTC) teve sua construção iniciada em 1998 e desde 2005 vem ligando os campos de petróleo do Mar Cáspio à costa da Turquia, atravessando os territórios do Azerbaijão e da Geórgia[75]. De acordo com Amineh e Houweling,

> O objetivo dos formuladores de política externa dos Estados Unidos não é somente obter petróleo e gás da Ásia Central, mas também controlar o seu fluxo nos mercados de petróleo e gás no ocidente e no sudeste da Ásia. Os interesses econômicos dos Estados Unidos combinam-se com interesses estratégicos para enfraquecer a influência russa e iraniana na região e também para assegurar mais controle de ambos os recursos e das vias marítimas de trânsito do Golfo Pérsico. (AMINEH and HOUWELING, 2005, p. 213).

A movimentação da PfP e destes gasodutos e oleodutos visava a contenção da Rússia em seu território e a ocupação de suas zonas de influência, promovendo um estrangulamento (*encirclement*) do país e não sua integração ao Ocidente. Tais questões envolvem um elemento de política externa e interna, uma vez que estas regiões ainda são percebidas como parte da Rússia. De acordo com Zhebit, complementando a análise acima de Amineh e Houweling (2005),

> A Rússia e os EUA perseguem objetivos conflitantes na Ásia Central, no Cáucaso e na região do Mar Cáspio (...) O choque entre o projeto do corredor Norte-Sul (Rússia-Ásia) construído durante o Império Russo e respaldado pela Rússia pós-comunista, e o projeto do corredor

> Leste-Oeste (o caminho da Seda), idealizado pelos EUA e a UE, caracteriza os dois esquemas rivais. (ZHEBIT, 2006, pp. 154-155).

A somatória destes acontecimentos, uma relativa frustração com o ocidente (falta de ajuda econômica, baixo reconhecimento político e pressões estratégicas) e a eclosão da crise dos mercados em desenvolvimento entre 1997 a 1999 que atingiu a Ásia, o Brasil e a Rússia, marcaram a derrocada do governo Ieltsin. Por conta de acusações de corrupção e autoritarismo, a administração é criticada pelas potências ocidentais, que retiram seu apoio.

Em uma última tentativa de reverter a situação, a etapa final da administração em 1998/1999 é caracterizada por ajustes para minimizar as consequências da crise e por uma guinada de políticas. Eugeny Primakov substitui o ocidentalista Kozyrev no comando das Relações Exteriores russas neste período de transição 1996/1998, assumindo em 1998/1999 o cargo de Primeiro-ministro. Na condução da diplomacia russa, Igor Ivanov, que permanece no cargo até 2004, atravessando as administrações Ieltsin/Putin, sendo posteriormente substituído por Sergei Lavrov que até Outubro 2009 mantinha seu posto.

Com a transição Kozyrev-Primakov, a política externa abandona seu foco quase exclusivo no Ocidente, para adotar um discurso de reafirmação da identidade Rússia como potência continental e nação eurasiana. Esta postura estratégico-tática trazia como prioridades a defesa do multilateralismo e multipolarismo como forma de recuperar a posição regional e global russa. Na ONU, esta postura manifestou-se na aproximação com potências de porte similar como China e Índia (denominado como vetor oriental da política externa russa por Zhebit, formando o eixo Moscou-Délhi-Pequim). Em 1996, no que seriam os primeiros ensaios deste padrão, Rússia e China assinaram a Declaração Conjunta pela Multipolaridade e a formação de uma nova ordem internacional e um acordo com o Cazaquistão, o Tadjiquistão e o Quirguistão que em 2001 seria formalizado

na Organização de Cooperação de Xangai (OCX)[76].

De acordo com Visentini (2011), a OCX representa uma importante movimentação geopolítica no cenário eurasiano, pois

> O primeiro elemento que chama a atenção na OCX é o conjunto de recursos de poder (militar, econômico, energético, demográfico) que a organização reúne. A começar por China e Rússia, há duas grandes potências, dotadas de armamentos nucleares, donas de cadeiras no Conselho de Segurança da ONU, as quais têm adotado posições próximas em várias questões de relevância no sistema internacional (...) (VISENTINI, 2011, p. 236).

Os países da Ásia Central que a OCX agrega, como destaca o autor, localizam-se em áreas estratégicas da Eurásia, nas quais são intensas as disputas por seus recursos energéticos. Todavia, o núcleo da Organização são as relações Rússia-China. Da mesma forma, a aliança na OCX tem uma contrapartida maior de cooperação Sul-Sul que é o pertencimento de ambas as nações nos BRICS, como será discutido no item C adiante.

Bilateralmente, no âmbito da OCX, intensificaram-se os contatos político-econômicos com a China e o comércio energético, de tecnologia e produtos bélicos, convencional e nuclear. Rússia e China compartilham interesses na contenção da presença dos EUA na Eurásia e dos movimentos separatistas internos (Chechênia na Rússia, Tibete e Xinjiang na China). Outra preocupação é o avanço do fundamentalismo islâmico, o que não impede ambas de ter uma relação próxima com o Irã. O Irã é percebido como mercado pelos russos e fornecedor pela China, respectivamente no campo tecnológico e bélico e no de fornecimento de petróleo, o que aumenta os desacordos entre estes países, os EUA e a Europa Ocidental no tema do repúdio à proliferação nuclear do regime iraniano. A questão da proliferação é tratada tanto no nível bilateral quanto no multilateral no âmbito do CSONU, polarizando estas posições.

Existe uma percepção bastante pragmática das assimetrias envolvidas na relação China-Rússia. Enquanto a China sustenta um crescimento econômico prolongado e um relacionamento econômico privilegiado com

os EUA, a Rússia tenta recuperar sua economia e, à exceção do G8 e do mercado de energia, seu poder permanece limitado. A consolidação do poder militar chinês é fonte de preocupação para a Rússia, a despeito da interdependência, somada à disparidade populacional russo-chinesa nas áreas de fronteira comum gerada pela crise demográfica russa (o temor é de ocupação chinesa dos vazios gerados pela ausência de populações russa em determinados territórios). Por fim, ambas as potências reconhecem a forte presença dos EUA na região e não buscam confrontar sua hegemonia. Sistematizando este cenário, Visentini afirma que,

> (...) o jogo de barganha com os Estados Unidos não objetiva a articulação de uma oposição aberta. Uma aliança mais sólida entre Moscou e Beijing contra Washington produziria mais custos do que benefícios. Porém, a questão mais profunda é representada pelo descompasso entre as duas nações (...) ambas buscaram, historicamente, evitar ser o aliado menor (...) existe uma problemática disjuntiva sociopolítica entre ambas, na medida em que a Rússia abandonou a referência socialista, possui uma frágil inserção internacional e apresenta traços de instabilidade estrutural no plano doméstico. A China (...) apesar de forte inserção na economia capitalista mundial, mantém sua referência socialista, com um projeto de longo prazo e (...) governabilidade interna. (VISENTINI, 2011, p. 239).

Os resultados das políticas compensatórias de Ieltsin no campo interno e externo ficaram aquém do necessário, implementadas por um governo fraco e sem legitimidade, que começa a enfrentar pesadas acusações de corrupção (estas acusações recaíam sobre Ieltsin, sua família e os oligarcas). Em Maio de 1999, pressionado e bastante doente, Ieltsin tenta recuperar seu poder de iniciativa, com mais uma troca de Primeiro-ministro, Primakov por Sergei Stepashin. A passagem de Stepashin pelo Kremlin é curta e confrontada por grupos internos com ligações com a nova geração da antiga *nomenklatura* soviética. Esta nova geração da qual Putin como ex-membro da KGB (atual FSB) é representante é denominada de *siloviki*,

> é derivado do termo "estruturas de força" que correspondem às forças armadas, as instituições legais e as agências de inteligência. Portanto, um *siloviki* é um antigo ou atual membro de qualquer uma destas agências (...) eles defendem a necessidade de restaurar a integridade do Estado e possuem uma visão bem clara de como a economia deve ser conduzida. (SAKWA, 2008, p. 101).

Diante da gravidade da situação, Ieltsin indica Vladimir Putin, que

anteriormente exercera cargos como Prefeito de São Petersburgo, como Primeiro-ministro, função que exerce de Agosto de 1999 a Dezembro, quando se torna Presidente da Rússia por meio de um acordo político que leva à renúncia de Ieltsin em troca de imunidade de futuras investigações de corrupção. Já no Kremlin, Putin é eleito presidente por voto popular, sendo reeleito em 2004 com larga maioria. Com a eleição de Dmitri Medvedev em 2008, tradicional aliado, Putin torna-se Primeiro-ministro do novo Gabinete, uma vez que não mais podia concorrer à reeleição. Com Putin, o curso de declínio é revertido, iniciando um lento e longo processo de recuperação do Estado russo e sua reinserção no sistema internacional. Como sustenta Markov,

> A aspiração da sociedade à ressurreição do Estado determinou a eleição de Vladimir Putin e definiu sua política. (...) O lema da estabilidade tornou-se sinônimo da consolidação do Estado (...) Putin atacou os oligarcas (...) restabeleceu parcialmente o controle do Estado sobre o setor de petróleo e gás (...) os insubmissos foram esmagados (MARKOV, 2008, p. 30).

C) Autonomia e Pragmatismo (1999/2012)

O ano de 1999 pode ser considerado decisivo na recente história da Rússia, uma vez que rompeu, por meio da chegada de Putin ao poder, o ciclo de profunda decadência social, política, militar e econômica do país em meio ao avanço ocidental às fronteiras nacionais e de confrontação com seus grupos separatistas internos. Apesar das limitações concretas à projeção de poder russo em seu primeiro mandato (1999/2003), Putin inicia sua ofensiva a partir da reconstrução das bases do poder e orgulho nacionais (bandeira e hino), amparado por um discurso de autonomia e pragmatismo no campo externo. Em retrospecto, a última década da política russa possui três fases: 1999 a 2001, 2001 a 2003 e 2003 a 2012.

O primeiro período de Putin no poder, 1999 a 2001, foi o mais desafiador. Começando pelo ano de transição de poder no Kremlin, 1999, além dos gravíssimos problemas econômicos e vácuo de poder, a Rússia é confrontada por três acontecimentos: a Guerra do Kosovo (1999/2000) e a primeira onda de expansão da OTAN e a Segunda Guerra da Chechênia

(1999/2000).

Patrocinada pelos EUA e seus aliados da OTAN, a Guerra de Kosovo torna-se a primeira operação militar da aliança, sustentada em torno de um discurso humanitário como justificativa para a intervenção em um Estado soberano: segundo o ocidente, ao reprimir o movimento separatista de Kosovo em seu território, a Sérvia estava realizando uma limpeza étnica da população albanesa, cometendo genocídio e abuso de direitos humanos. Em meio a controvérsias na ONU sobre a legalidade e legitimidade da operação, o conflito é encaminhado quase que simultaneamente à comemoração do cinquentenário da aliança e a sua primeira onda de expansão a leste, o que eleva a percepção de ameaça russa diante de seu antigo bloco rival. Um acontecimento relacionado que contribui para o desconforto russo é o bombardeio pelos EUA da Embaixada da China em Belgrado, justificada como "engano".

Mesmo fragilizada militarmente, a Rússia expressa sua insatisfação com estes desenvolvimentos, revertendo sua posição de apoio aos EUA. No caso de Kosovo, retoma sua aliança com os sérvios, deixando claro ser contrária a esta operação militar e ao apoio ocidental ao separatismo. As negociações para o estabelecimento de um novo mecanismo de consulta Rússia-OTAN é suspenso, rompendo o clima de cordialidade vigente desde os acordos de 1994 e 1997 no âmbito da PfP. Em 2008, a situação de Kosovo, cujo território mantém-se ocupado pelas tropas da OTAN leva a um novo ciclo de desentendimentos, quando é proclamada a soberania deste Estado. Kosovo não é reconhecido pela Rússia, mas é abertamente apoiado pelos EUA.

As movimentações de separatismo intra-rússia também começam a receber mais atenção do Kremlin diante da intensificação das tensões na Chechênia, cujo *status* permanecia sem definição desde 1997[77]. Neste mesmo ano de 1997, Aslan Maskhadov é eleito Presidente da Chechênia, cargo que abandona em 1999 para comandar a resistência. A troca de nome

da capital de Grozny para Djohar e a invasão do Daguestão por grupos terroristas chechenos impulsiona uma forte resposta russa. Diferente do primeiro conflito, a segunda guerra é caracterizada por uma pesada ofensiva militar, visando coibir o separatismo checheno e sinalizar para outros movimentos similares e o ocidente de que não haveria mais a tolerância de Moscou. As ações militares russas são condenadas pelo ocidente, postura que somente muda com o 11/09 e a definição do terrorismo islâmico internacional como maior risco à segurança global (i.e dos EUA).

Embora apresentada como vitória pelo governo em 2000, a operação na Chechênia não conseguiu consolidar a influência na região. As operações não impediram a continuidade de ataques terroristas, destacando-se os episódios do Teatro Dubrovka em Moscou (Outubro 2002) e em uma escola de Beslan[78] (2004) com trágicas consequências. Ao reprimir estes atentados, as forças de segurança russa geram baixas de mais de 100 pessoas em Moscou e mais e 200 em Beslan, incluindo rebeldes chechenos, civis e crianças. A rejeição por Moscou da nova constituição chechena aprovada em plebiscito que aumentava seus níveis de autonomia levou a ondas recorrentes de violência, com aliados como Akhamd Kadyrov não conseguindo subir ao poder no encerramento do conflito. Kadyrov somente sobe ao cargo em 2003, sendo assassinato em 2004 e substituído por seu filho Raman Kadyrov. O separatismo checheno é apoiado pela Geórgia e o Azerbaijão.

Em 2000, foi apresentada a nova concepção da política externa russa,

> No início do século XXI, a situação internacional demanda o repensar de toda a situação envolvendo a Federação da Rússia, as prioridades da política externa da Rússia e os recursos disponíveis (...) A maior prioridade da política externa da Rússia é a proteção dos interesses do indivíduo, da sociedade e do Estado (...) Simultaneamente, novas ameaças e desafios estão surgindo (...) existe uma crescente tendência ao estabelecimento de um mundo unipolar com a dominação política e econômica dos Estados Unidos (...) A Rússia irá promover uma sistema multipolar das Relações Internacionais que verdadeiramente reflita a diversidade do mundo contemporâneo e sua grande variedade de interesses (...) A Rússia é uma participante ativa neste processo. Como um membro permanente do Conselho de Segurança da ONU, comandando um potencial de recursos significativo em todas as esferas

> da atividade humana, e mantendo intensas relações com todas as nações líderes do mundo, a Rússia exerce influência considerável na formação da nova ordem mundial. (*Foreign Policy Conception of the Russian Federation*, 2000 in MELVILLE and SHAKLEINA, 2005, pp. 89-90-91).

É bastante claro para Putin e seus assessores que qualquer ação externa sustentada da Rússia em seu espaço regional e global demandava a reconstrução do Estado e uma percepção equilibrada de qual papel a Rússia poderia desempenhar. Esta visão encontra-se presente no documento que acompanha a Concepção de Política Externa, a Concepção de Segurança Nacional da Federação da Rússia (2000). Neste documento as maiores ameaças são a fragilidade econômica e social russas, que tornaram o Estado e as fronteiras vulneráveis a riscos de terrorismo, conflito interétnico e crime organizado, levando à desagregação interna e a permeabilidade aos inimigos externos.

Ambos documentos são realistas no sentido de diferenciar qual era a condição do país (em processo de recuperação de seu encolhimento político e econômico), suas possibilidades (regionais com a reconstrução da zona de influência mais do que globais, multilaterais mais do que bilaterais), limites (unipolaridade militar dos EUA, unidade ocidental e assimetria de poder Rússia/ocidente/países em desenvolvimento) e pretensões de médio prazo (reemergência, solidez, multipolaridade e multilateralismo).

Esta combinação de fatores define uma ação de aceitação do *status quo* (regras, equilíbrios e instituições), somada ao reengajamento russo e suas propostas de reforma. Tsygankov define esta política como "pragmatismo das grandes potências" e Zhebit (2003) como uma política externa de "caráter multivetorial, a ação pragmática e a cooperação multilateral (...) além de adaptar o relacionamento (...) com os EUA".

A partir destas considerações, de acordo com Tysgankov, a Presidência resume o interesse nacional em três pilares: a preservação da identidade e segurança russa, o desenvolvimento socioeconômico e o fortalecimento das instituições e Estado. Putin focou suas ações na centralização do poder nas

mãos do Estado, por meio da reestruturação das instituições de governo e concentração das ações em Moscou, recuperação das forças de segurança interna e do setor de defesa, combate ao crime, máfias e corrupção e revisão das políticas econômicas.

Interligados, estes dois últimos elementos encontram-se na linha de frente da ação governamental, começando por uma ofensiva contra os oligarcas. Para a Rússia, detentora de 35% das reservas de gás do mundo e de 13% das de petróleo, além de seu quase monopólio no setor de transporte destes recursos (e de mercados dependentes do fornecimento destes recursos na Ásia e Europa Ocidental), o controle do setor energético representava a essência dos planos de recuperação econômica. Revendo as políticas de privatização de Ieltsin e abrindo investigações fiscais contra os oligarcas (além de diminuir sua influência política nas províncias e na mídia), Putin inicia o processo de reincorporação do setor energético, submetendo-o ao controle do governo, como foco na Gazprom. Empresa que controla a maioria das exportações de gás mundiais, a Gazprom torna-se estratégica para a política do Kremlin, funcionando como instrumento de pressão econômica e diplomática sobre os mercados consumidores. Medvedev, como homem de confiança de Putin, torna-se Presidente da empresa em 2003 (em 2005 é Vice-primeiro-ministro).

Na origem desta ofensiva, o Kremlin deixou aberta aos oligarcas a possibilidade de acomodação com o governo, por meio da quitação de dívidas, pagamento de impostos e diminuição de vantagens. Apesar da retórica antigoverno, isto permitiu a figuras como Berezovsky e Abramovich, estabelecerem um certo padrão de convivência com o Estado. Os que escolheram o caminho da confrontação sofreram duras represálias de Moscou, e o modelo deste processo é a reincorporação da Yukos, do setor petrolífero, e o julgamento e condenação do oligarca por ela responsável Mikhail Khodorkovsky (e seu sócio Platon Lebedev). Identificado como o "homem mais rico e poderoso da Rússia", Khodorkovsky foi preso em 2003

sob inúmeras acusações de sonegação fiscal, lavagem de dinheiro, corrupção, dentre outros. Em 2005, em julgamento criticado pelo ocidente é condenado pela primeira vez e encarcerado na Sibéria, o que se repetiu em 2009.

Contando com vasto apoio popular, Putin atingiu entre 1999/2001 um razoável ponto de equilíbrio, preparando-o para a segunda fase da administração. O começo desta fase são os atentados de 11/09 e seu corte final, a invasão norte-americana no Iraque em 2003. Logo depois dos atentados, Putin foi um dos primeiros governantes a expressar seu apoio explícito e incondicional aos EUA na GWT. O Kremlin visava à legitimação de suas ações no entorno regional, em particular contra os rebeldes chechenos e aos avanços islâmicos e à reaproximação com os EUA com perfil de potência. Relacionando a este propósito, a colaboração estratégica contra o terror permitia a Rússia recuperar sua projeção regional como conter os avanços norte-americanos. Dados de inteligência russos e bases militares serviram de cabeça de ponte à operação dos EUA no Afeganistão.

Esta cooperação resultaria em um acordo bilateral EUA-Rússia em Novembro de 2001 e, em 2002, em um significativo encontro bilateral Bush-Putin, no qual foi formalizada a Declaração Conjunta entre os Estados Unidos da América e a Federação da Rússia em 2002,

> Os EUA e a Federação da Rússia (...), declaram, a partir do Comunicado Conjunto Sobre uma Nova Relação entre os EUA e a Rússia de 13 de Novembro de 2001, embarcar e, um novo caminho de suas relações baseadas na amizade, cooperação, valores comuns, confiança, abertura e previsibilidade; Reafirmando nossa crença que os desafios e ameaças globais requerem uma fundação qualitativamente nova para nosso relacionamento declaramos (...) Que estamos alcançando um novo relacionamento estratégico (...) (Joint Declaration On A New Relationship Between The United States And Russia, 2002).

A convergência na GWT não impediu que os EUA acelerassem seu projeto de conquista do espaço eurasiano, somando aos seus projetos energéticos a extensão de sua presença militar. O governo Bush aumentou o orçamento do USCENTCOM, Comando das Forças Armadas para a Ásia

Central, Oriente Médio e parte da África, e estabeleceu parcerias militares com as antigas repúblicas soviéticas para a construção de bases na região. Documentos do Pentágono definiam como prioritária a consolidação de posições na zona composta por Geórgia, Turquia, Azerbaijão, Iraque, Irã, Afeganistão, Paquistão, Uzbequistão e Turcomenistão, definido como "Anel Centro-Asiático".

Neste contexto, assim como no da anunciada segunda onda de expansão da OTAN em 2002 (Lituânia, Estônia, Letônia, Bulgária, Romênia, Eslováquia, Eslovênia), formalizada na Cúpula de Praga, e da continuidade do projeto de escudo antimísseis, Putin aplicou o espírito pragmático de sua política externa. Ainda sem uma recuperação econômica sólida ou das forças armadas, a possibilidade da Rússia de barrar estas ações era baixa regional ou globalmente. O Presidente procurou aprofundar a cooperação nas áreas possíveis, agregando à GWT discussões sobre o controle de armamentos bilateral (sem entrar na sensível questão do Irã). Estes pontos de contato levaram à reformulação dos mecanismos de associação com a OTAN, sendo estabelecido um novo Conselho OTAN-Rússia. Mesmo assim, uma das grandes demandas russas, a sua inserção na OMC e reconhecimento como economia de mercado, não foi cogitada. O tema só voltaria à pauta bilateral a partir de 2009, com a gestão Obama, com a Rússia formalizando sua entrada na instituição em 2012.

As negociações no CSONU para o encaminhamento da Guerra do Iraque e a precipitação da invasão em Março de 2003, contudo, colocam um fim a este clima cooperativo russo e norte-americano. A aproximação com Paris e Berlim por conta destas negociações (como discutido em 2.2 e 2.3) reforça parcialmente os laços com a Europa Ocidental, mas sem sustentabilidade diante da reconstrução da aliança transatlântica que se inicia no segundo mandato de Bush. A UE consolidou seu processo de expansão com o Tratado de Nice (ver 2.2), o que somente reforçou a percepção de ameaça do ocidente à Rússia. Estes acontecimentos e o incremento dos recursos

russos sustentado no setor energético e a estabilidade política alcançada, inauguram a última fase do governo Putin, 2003 a 2009, com elevada continuidade com Medvedev, que correspondem a uma realocação de prioridades e maior assertividade regional e global.

Em termos regionais, a Rússia eleva seu nível de resposta às incursões dos EUA na Ásia Central, restabelecendo parcerias bi e multilaterais com as antigas repúblicas que resultaram no fechamento das bases norte-americanas (a última instalação foi fechada em 2009 no Quirguistão). O Kremlin condena as interferências ocidentais em sua política interna com as acusações de reversão a práticas autoritárias[79] nestas repúblicas, no que ficou conhecido como "Revoluções Coloridas", alegando o favorecimento de aliados pró-ocidente nas seguintes eleições: Laranja na Ucrânia (2003), Rosa na Geórgia (2004) e Tulipa no Quirguistão (2005). Estas repúblicas e Belarus intensificam suas conversações com a OTAN em claro desafio a Moscou para a construção de oleodutos e gasodutos ocidentais em seus territórios.

A deterioração das relações Rússia-Geórgia a partir de 2003 exemplifica vários destes dilemas. Desde a ascensão do pró-Ocidente Mikhail Saakashvili, Moscou e Tbilisi confrontam-se periodicamente com foco nas questões da Chechênia, energéticas e da Ossétia do Sul. Parte da Geórgia, mas de população majoritariamente russa, a Ossétia do Sul sofreu forte repressão militar georgiana, que, por sua vez, foi rechaçada pelo exército russo. Devido a estas incursões militares russas em seu território, a Geórgia recebeu apoio ocidental, elevando as tensões no Cáucaso, em situação de recorrente crise.

Uma das respostas russas foi retomar políticas de reforço de estruturas regionais como a CEI e tratados como o da Organização do Tratado de Segurança Coletiva entre Rússia, Belarus, Cazaquistão, Quirguistão, Tadjiquistão e Armênia. Em 2003, foi criado o Espaço Econômico Comum entre Rússia, Ucrânia, Belarus e Cazaquistão. Este espaço complementava a Comunidade Econômica Eurasiana de 1999 entre Rússia, Cazaquistão,

Belarus, Quirguistão e Tadjiquistão. Em 2005, quase que em oposição a estes esforços, é estabelecida a União dos Estados Democráticos com os Estados Bálticos, a Polônia, a República Tcheca, a Eslováquia, a Hungria, a Ucrânia, a Moldávia, a Romênia e a Bulgária.

Desde 2003, o elemento energético é utilizado com mais frequência para exercer poder frente ao Ocidente e estas repúblicas, ampliando a "política do gás". Em resposta, o Ocidente acusa a Rússia de manipulação política do mercado energético, condenando suas tentativas de criar uma OPEP do gás, que seria controlada pela Gazprom, e de violação da segurança energética. A triangulação com os chamados "Estados bandidos" como Síria, Irã e, mais recentemente a Venezuela, com a qual a Rússia realizou exercícios militares conjuntos, também foi aprofundada, sinalizando o perfil de autonomia[80]. Esta autonomia vem se sustentando desde 2003, consolidada pela adimplência econômica frente às principais organizações internacionais e um discurso de independência. Dirigindo-se à 43ª Conferência de Segurança em Munique em 2007, Putin afirma que,

> O mundo unipolar que foi proposto depois da Guerra Fria não se realizou (...) Ações unilaterais e ilegítimas não resolveram qualquer problema (...) Somos testemunhas atualmente do quase irrestrito uso da hiperforça, a força militar, nas relações internacionais que está levando o mundo a um abismo permanente de conflitos (...) As pedras e blocos de concreto foram fartamente distribuídas como souvenires. Mas não devemos nos esquecer que a queda do Muro de Berlim só foi possível graças a escolha histórica – feita também pelo nosso povo, pelo povo da Rússia – uma escolha em favor da democracia, da liberdade, da abertura e uma parceria sincera (...) E agora estão tentando impor novas linhas divisórias e muros entre nós. (PUTIN, 2007, s/p).

Além da aproximação com a China já formalizada pela OCX e estas demais iniciativas de recuperação da influência russa em seu espaço geopolítico, a administração Putin investiu em uma aproximação sistemática e regular com as nações emergentes. Neste sentido, a Rússia buscou instrumentalizar o conceito de "emergente" em seu favor, mesmo que sua inserção no bloco de nações em ascensão do Terceiro Mundo possa ser questionada em termos de trajetória política e histórica. Entretanto, o que

prevaleceu para a consolidação da presença russa nos BRICS não foram estes elementos de diferenciação e sim uma identidade compartilhada com os países do Sul, como nação periférica, e uma pauta comum de demandas. Nesta pauta, destacam-se a reforma do sistema multilateral político-econômico vigente desde 1945 e a convergência em torno da defesa do multipolarismo.

Pode-se sugerir que a aproximação da Rússia com os BRICS tem igualmente aspecto defensivo, no sentido de conter o avanço destas nações, assim como dos EUA. Comparativamente, a Rússia é o país com maiores dificuldades dentro deste bloco de emergentes devido a sua dependência do setor energético e processos de reestruturação política e econômica do Estado ainda em andamento. Além disso, permanece a pressão norte-americana sobre o país em termos geopolíticos, incluindo a abertura de negociações em 2008 com países como Ucrânia e Belarus para sua adesão à OTAN, e que periodicamente leva a hipóteses de "novas Guerras Frias", que não interessam à Rússia. Neste sentido, o país procura inserir-se em negociações multilaterais relevantes no espaço político da Eurásia, como as do Quarteto de Madri e as Conversações das Seis Partes, referentes ao processo de paz Israel-Palestina e o programa nuclear norte-coreano (além do iraniano). Da mesma forma, mantêm-se as conversações bilaterais com os EUA no campo da não proliferação que, em 2010, resultaram na assinatura do Novo START para a redução dos arsenais nucleares da Guerra Fria (ver 2.1 e Capítulo 5).

Na arena política, prevalecem rachas entre a Rússia, os EUA e a Europa Ocidental devido às permanentes críticas ocidentais à democracia russa, principalmente durante períodos eleitorais e na sua relação com as antigas repúblicas soviéticas. A Europa Ocidental continua temendo o expansionismo russo em suas fronteiras apesar das fraquezas desta nação e dos laços de interdependência político-econômica estabelecidas entre eles, principalmente no setor energético, sendo a Europa Ocidental dependente

da Rússia. Neste sentido, a aliança Paris-Berlim-Moscou contra a Guerra do Iraque em 2002/2003 não foi suficiente para estabelecer um novo patamar de confiança ou cooperação entre Moscou e os governos europeus.

Em 2008, a transição de governo de Putin a Dmitri Medvedev foi objeto de ampla contestação no Ocidente devido a acusações de censura, fraudes e autoritarismo do Kremlin que, posteriormente, reproduziram-se novamente com a nova eleição de Putin à Presidência em 2012. Antes de retornar à Presidência, Putin exerceu o cargo de Primeiro-ministro sob o governo de Medvedev. Ambos, Medvedev e Putin em diversas oportunidades fazem referência ao estilo próprio da democracia nacional, como dirigida ou autárquica, na qual o Estado detém papel central diante da sociedade, garantindo seus interesses e proteção. O elemento da ordem é essencial para a Rússia, quebrando o padrão de fragmentação e caos do pós-Guerra Fria (a Rússia como uma espécie de novo Ocidente, como indica Trenin, 2007).

A chegada de Medvedev ao Kremlin coincidiu com a de Obama à Casa Branca e em 2009, como parte da reativação das parcerias norte-americanas, houve o relançamento do intercâmbio russo-americano (o termo utilizado por Obama foi *re-start*). Recuperaram-se as prioridades da agenda estratégica de 2002, com ênfase no citado Novo START e o escudo antimísseis. Temas econômicos estiveram presentes na pauta que culminou, em 2012, com finalização do processo de entrada da Rússia na OMC, meta almejada por Moscou desde a criação do organismo.

Apesar destes esforços de aproximação, a Rússia não abandonou suas demais alianças e coalizões Sul-Sul, preservando uma postura de autonomia, principalmente na OCX, nos BRICS e no CSONU. A esta agenda internacional, agregou-se uma relevante pauta de reformas domésticas com o lançamento do programa "Go Russia!" pela administração Medvedev. Neste programa, foram contempladas as vulnerabilidades russas, em particular as internas, e a

necessidade de reformas econômicas e sociais para que o país possa atingir sua autonomia e consolidação da democracia, em seu próprio ritmo e com sua própria identidade. De acordo com Medvedev,

> Nossa economia ainda reflete a principal deficiência do sistema soviético (...) Como resultado, a influência da Rússia nos processos econômicos é, francamente, não tão grande quanto gostaríamos (...) uma economia ineficiente, uma esfera social semissoviética, uma democracia frágil, tendências demográficas negativas e um Cáucaso instável representam problemas muito sérios (...) Alcançar a liderança dependendo somente dos mercados de petróleo e gás é impossível. (MEDVEDEV, 2010, s/p).

Para superar estas dificuldades, a Presidência identifica cinco vetores estratégicos, considerados essenciais para a modernização econômica da Rússia,

> (…) primeiro, nos tornaremos um país líder a partir da eficiência da produção, transporte e uso da energia. Desenvolveremos novos combustíveis para uso no mercado doméstico e internacional. Segundo, precisaremos manter e elevar nossa tecnologia nuclear a um nível qualitativamente melhor. Terceiro (...) melhorar o desenvolvimento da tecnologia da informação para influenciar o desenvolvimento de redes de dados públicas globais, usando supercomputadores (...) Quarto, desenvolveremos nossa própria infraestrutura terrestre e espacial para a transferência de todos os tipos de informação, nosso satélites nos permitirão observar todo o mundo (...) Quinto, a Rússia assumirá a liderança na produção de certos tipos de equipamentos médicos, ferramentas sofisticadas de diagnóstico, medicamentos para o tratamento de doenças virais, cardiovasculares, neurológicas e câncer. (MEDVEDEV, 2010, s/p).

No que se refere à política externa, os princípios de autonomia iniciados em 2000 são reafirmados,

> A nostalgia não deve guiar nossa política externa e nosso objetivo de longo prazo é a modernização da Rússia (...) a Rússia é uma das economias lideres do mundo, um poder nuclear e um membro permanente do CSONU. Ela deve aberta e explicitamente explicar e defender suas posições em todas as instâncias (...) sem ceder às pressões (...) para isso (...) devemos incrementar nossa cooperação com os países da EURASEC (Comunidade Econômica Eurasiana), CSTO (Tratado de Segurança Coletiva) e a CEI (Comunidade de Estados Independentes). Estes são nossos parceiros estratégicos mais próximos. Compartilhamos o objetivo comum de modernizara nossas economias, segurança regional e uma ordem global mais justa. Devemos também desenvolver nossa cooperação global com nossos parceiros da OCX (Organização de Cooperação de Xangai) e BRIC (Brasil-Rússia-Índia-China) (...) ao lado destes países, estamos trabalhando para tentar reformar as instituições políticas e econômicas mundiais (…) Precisamos agir agora, hoje e amanhã. Superaremos esta crise, atraso e corrupção. Criaremos uma nova Rússia. Avante Rússia! (MEDVEDEV, 2010, s/p).

Desde 2010, os resultados alcançados pelo programa ainda são incipientes para indicar a diminuição da vulnerabilidade econômica russa ou uma maior estabilidade política e social. A volta de Putin ao Kremlin em 2012 foi cercada de inúmeras controvérsias, devido aos protestos internos que acompanharam a eleição, centralizados na capital Moscou, e que reiniciaram o ciclo de críticas ocidentais ao país. Entretanto, a Rússia sustenta sua agenda interna e externa nos moldes definidos por Putin desde 1999, com ênfase na cooperação Sul-Sul (incluindo o nível bilateral, no qual pode se mencionar o intercâmbio com o Brasil, incluindo a parceria energética no pré-sal), na relação bilateral com os EUA e na independência em fóruns multilaterais, e na recuperação de sua economia, política e sociedade.

Parte II

O Mundo Afro-Asiático

2.4 O Leste Asiático e o Subcontinente Indiano

Assim como a Europa, a Ásia constituiu-se em um dos principais teatros estratégicos da disputa bipolar e palco de três guerras quentes que envolveram os EUA e a URSS na consolidação de suas esferas de influência, respectivamente as Coreias e o Vietnã no campo norte-americano[81] e o Afeganistão no soviético. Região extensa, complexa e de alto potencial de conflito, diferente do cenário europeu, a Ásia não observou a consolidação ou estabilização dos relacionamentos intercontinentais no pré-1989. À exceção de organizações multilaterais de caráter econômico, a área não passou por esforço similar nem de seus membros ou das superpotências na construção de um arcabouço institucional que mediasse suas relações.

Em termos geopolíticos, durante e depois da Guerra Fria, o cenário assemelha-se ao equilíbrio de poder europeu no século XIX, com fronteiras que se sobrepõem. Marcada por contradições e oscilações, esta dimensão estratégica sensível foi acompanhada pela positiva construção de uma identidade asiática, somada a seus laços próximos com o ocidente e um

considerável dinamismo econômico. Desde os anos 1970, a Ásia emergiu como um relevante polo de poder, amparando as hipóteses de transição do eixo de poder ocidental para o oriental. A heterogeneidade regional, desconfianças mútuas, tensões estratégicas, a ausência de um arcabouço multilateral e a interdependência dos EUA são alguns dos fatores que dificultam a emergência do século asiático.

A) O Japão

A Ásia era considerada a região de maior dinamismo e potencial de crescimento econômico do sistema internacional e o primeiro país que surgia em qualquer avaliação como nova potência mundial era o Japão. O contexto da década apontava o predomínio dos fatores econômicos sobre os políticos, amparados pelos fenômenos da globalização e da RCT e o declínio das formas de poder tradicionais. O momento era o da détente e do encolhimento hegemônico dos EUA na esteira das crises associadas à Guerra do Vietnã. Além do Japão, outra potência econômica que se destacava era o bloco Europeu Ocidental, observando-se uma tripolaridade (resultando na trilateral na Era Carter).

Os antecedentes do "milagre japonês" datavam, como o europeu, dos anos 1950 e 1960, no processo de reconstrução do pós-Guerra. Neste período inicial, consolidou-se a base do que seria a política externa japonesa desde então: estabilidade política, desenvolvimento econômico e uma parceria preferencial com os EUA. Esta parceria era sustentada na aliança bilateral (Doutrina Yoshida), simbolizada pelo Tratado de Segurança (JUST) e na abertura dos mercados norte-americanos aos produtos japoneses. Na Ásia, o Japão era o pilar da presença dos EUA visando a contenção do comunismo russo e chinês. O Japão abdicava de pretensões hegemônicas, estando presente em sua Constituição o Artigo 9º, no qual o país se compromete a não desenvolver forças militares ofensivas e abdicar da guerra.

O auge do alinhamento com os EUA ocorreu ao longo deste período e, no seguinte, correspondente aos anos 1970/1980, o Japão intensificou seus laços na Ásia, reforçando seu espaço regional, aproximando-se dos então chamados Tigres Asiáticos, Coreia do Sul, Cingapura, Hong Kong e Tailândia. Procurou normalizar suas relações político-diplomáticas com estes parceiros, aproximando-se da ASEAN (Associação das Nações do Sudeste Asiático) e da China. Criada em 1967, a ASEAN foi uma das poucas organizações regionais a ter se consolidado durante a Guerra Fria na Ásia, focando no aspecto econômico (originalmente a organização era composta por Tailândia, Filipinas, Malásia, Indonésia e Cingapura).

O Japão buscava recuperar sua identidade e afastar temores de seu ressurgimento como potência militar. O investimento na dimensão econômica do poder por meio de transferência de empresas e tecnologia e nas políticas da ODA (Assistência Oficial ao Desenvolvimento) privilegiavam o poder brando e de cooptação. As movimentações asiáticas foram acompanhadas por uma maior aproximação com o Terceiro Mundo, América Latina e África, em busca de novos mercados e matérias-primas[82]. Nas organizações internacionais multilaterais, o Japão construía uma posição mais assertiva, contribuindo financeiramente.

Nos anos 1980, iniciativas do Primeiro-ministro Nakasone demonstraram autonomia diante dos EUA, em particular no campo comercial, sugerindo que a fase do alinhamento automático nipo-americano se encerrara, sendo substituído por uma relação entre iguais[83]. Por sua vez, o ciclo de declínio norte-americano era um componente desta ascensão nipônica e asiática e que colocou limites a esta autonomia como ficou claro em 1985 quando Japão cedeu a pressões norte-americanas para valorizar o Yen (Decisão do Hotel Plaza, que ficou conhecida como "Acordo de Plaza"). A estas medidas, também se somaram restrições voluntárias à exportação de produtos japoneses ao mercado norte-americano no início da década de 1990. Ambas as decisões afetaram as exportações japonesas, levando à sua

diminuição, e, consequentemente, ao crescimento interno. Todavia, a independência estratégica e econômica japonesa parecia uma realidade que dominaria o período pós-Guerra Fria, representando a ascensão do "Século Asiático".

No imediato pós-1989, análises como as de Inoguchi sugeriam algumas hipóteses de ordenamento neste sentido como a *Pax Nipponica* baseada no dinamismo econômico japonês e a *Pax Consortium* na qual EUA e Japão compartilhariam a liderança. Adicionalmente, surgiam avaliações sobre o papel japonês como "Poder Civil Global" (*Global Civilian Power*). A participação japonesa como membro da bem-sucedida coalizão Operação Tempestade do Deserto, sua ajuda financeira e ativismo na ONU e nos processos de paz pareciam confirmar este caminho. Não foram poucos os que indicaram que o Japão, assim como a Alemanha, superava sua condição de "anão político e gigante econômico" para assumir um papel estratégico compatível a este *status*, que, a médio prazo, estaria consolidado a partir da ampliação do CSONU.

A estagnação econômica durante a década de 1990, o abalo da crise de 1997/1998, a recuperação dos EUA, a preservação da dependência no campo da segurança dos norte-americanos e a ascensão de China e Índia na Ásia, entretanto, funcionaram como entraves à consolidação deste papel. Obstáculos adicionais foram representados pela estrutura do sistema político-econômico japonês e seu paroquialismo, assim como domínio do Partido Liberal Democrático (PDL). A regionalização/internacionalização das relações internacionais japonesas não eliminara todas as desconfianças sobre o país na medida em que questões controversas ainda pendentes da Segunda Guerra Mundial, em particular com a China e a Coreia do Sul não foram resolvidas (*comfort women*). Disputas territoriais com a Rússia (Ilhas Kurilla) continuam sem solução e o Japão teme o avanço chinês pelos vazios do território russo, somada à vulnerabilidade diante dos norte-coreanos e seu programa nuclear.

A primeira década do pós-Guerra Fria foi caracterizada pela estagnação e encolhimento que revelaram as contradições de uma sociedade que sofre com o processo de envelhecimento populacional, marcada pelo choque modernidade e tradição, ocidente e oriente. Para os EUA, esta manutenção da posição do Japão é funcional para a preservação de um cenário regional no qual se sustenta como o principal poder. A continuidade das bases norte-americanas em ilhas como de Okinawa é controversa, mas estas e outras instalações são essenciais para os norte-americanos. O relativo isolamento japonês e a sua não proximidade com as demais potências asiáticas, principalmente a China, é positivo dificultando a formação de coalizões anti-hegemônicas.

Na passagem do século XX ao XXI pouco se alterou nesta configuração de poder, o que manteve o Japão como país coadjuvante nas questões internacionais. A inquestionável proximidade entre os EUA e o Japão tornou o país um dos poucos aliados norte-americanos na invasão do Iraque em 2003. Apesar de a diplomacia japonesa ter sido menos ostensiva do que a britânica no apoio à operação e ter expressado em certos momentos desconforto com o unilateralismo de Bush, o Japão esteve entre o rol dos apoiadores da guerra. Esta postura diferiu significativamente das demais nações asiáticas como Índia e China e mais uma vez colocou em xeque as pretensões japonesas de desenvolvimento de uma política externa independente e global e seu compromisso como nação asiática. No Japão, assim como na maioria dos países aliados, a resposta da opinião pública foi similar, de desagrado com o alinhamento com os EUA e de desgaste gradual na medida em que a crise no Iraque se aprofundou.

Naquele momento, tendo assumido o cargo de Primeiro-ministro em 2001, Junichiro Koizumi não ofereceu críticas abertas aos EUA, mas manteve a linha do PLD em política externa. Koizumi, contudo, foi um dos primeiros Chefes de Estado japonês a oferecer sinais claros de reconciliação com a China e a Coreia, pedindo desculpas por atos da Segunda Guerra Mundial,

ainda que não completas. Como forma de tentar recuperar a vitalidade da economia e da sociedade, também buscou políticas de incentivo ao crescimento e a natalidade, mas as respostas foram tímidas. Tanto no campo interno quanto externo o próprio Parlamento controlado pelo PLD barrou as medidas de Koizumi que, em Setembro de 2006, foi substituído por Shinzo Abe. Abe permaneceu pouco mais de um ano no cargo, seguido por Yasuo Fukuda (2007) e Taro Aso (2008), revelando o quadro sensível do Japão.

A perda de poder relativo japonês regional e global acentuou-se nos últimos anos. Outro fator que contribuiu para o encolhimento da presença japonesa foi a aceleração do crescimento econômico chinês e indiano, combinados com uma consistente assertividade político-diplomática. A despeito de suas relações estratégicas e comerciais de interdependência com os EUA, ambas se definem como nações autônomas do Terceiro Mundo e pautam sua agenda externa por esta perspectiva.

Como no caso de outros parceiros dos EUA, o unilateralismo da Era Bush filho afetou as relações bilaterais e a política doméstica do Japão pressionada pela crise econômica. O domínio do PDL, e suas visões tradicionais de alinhamento e de um papel restrito ao país, passaram a ser mais questionadas pela oposição do Partido Democrático do Japão (PDJ). Como indica Altemani (2006), a posição do PDJ não corrobora uma quebra de relações com os EUA, mas procura reabrir o leque das opções japonesas na Ásia, Europa, África e América. O crescimento da China, da Índia e os testes nucleares da Coreia do Norte também são elementos percebidos com preocupação.

Ainda que vistos como positivos, o Acordo de Livre-comércio com a ASEAN de 2003, a reunião da Comunidade Econômica Leste Asiática (ASEAN + 3, Índia, Austrália e Nova Zelândia), o encontro econômico Ásia-Europa e a continuidade dos fóruns da APEC não tem sido suficientes para retomar o dinamismo do final dos anos 1980 ou trazer um salto qualitativo da

diplomacia japonesa.

Oficialmente, documentos do Ministério das Relações Exteriores (MOFA) do biênio 2008/2009 tentam recuperar esta dimensão mais autônoma. O "novo pilar da política externa do Japão" é definido como "a expansão dos horizontes diplomáticos japoneses" em torno de duas prioridades: a consolidação de uma diplomacia orientada por valores universais (democracia, liberdade, direitos humanos, legalidade e economia de mercado) e o estabelecimento, no continente eurasiano de um "arco da liberdade e prosperidade"[84]. A recuperação da inserção japonesa na África e nas Américas, a ênfase no multilateralismo e na economia são outras prioridades.

Em Setembro de 2009, uma significativa alteração do quadro interno da política japonesa pode imprimir uma mudança tanto no quadro econômico como das relações internacionais. Pela primeira vez em 54 anos, o PDL perdeu a maioria quase que ininterrupta da política, das cadeiras no Parlamento para o PDJ, que indicou Yukio Hatoyama como Primeiro-ministro, sustentado pela coalizão com o Partido Socialista e o Novo Partido do Povo. Como base da agenda do PDJ, mais uma vez a recuperação econômica (no último trimestre de 2008 a economia encolhera quase 3,5%), a dinamização e rejuvenescimento da sociedade.

A ascensão de Hatoyama ao poder foi cercada de elevada expectativa, não só pelo reordenamento de forças ocorrido dentro do país, mas pelas sinalizações de mudanças internas e externas derivadas de sua campanha. No campo interno, a prioridade recai sobre a revitalização da economia e da sociedade e, no externo, na reavaliação das prioridades japonesas no sistema internacional. Esta reavaliação, dando continuidade aos princípios expressos nos documentos citados, indicava a busca de maior autonomia para o país diante dos EUA e a reaproximação com as nações do entorno asiático. Uma das prioridades mais destacadas deste processo referia-se à

realocação da base norte-americana de Futenma localizada na ilha de Okinawa.

O tema é de forte apelo popular, uma vez que a opinião pública japonesa expressa crescente insatisfação com a manutenção dos arranjos de segurança vigentes desde a década de 1950. Todavia, este é um tema sensível das relações bilaterais Japão-EUA, cujo escopo é muito mais abrangente do que a interdependência entre ambos, referindo-se à capacidade de poder militar norte-americana na Ásia. Uma mudança de posição do governo japonês representaria a necessidade de repensar a alocação de tropas dos EUA em uma região prioritária e sensível do interesse nacional. As posições de Hatoyama geraram o tensionamento entre as duas diplomacias. Além disso, houve a elevação de tensões com a China e a Rússia por conta de disputas territoriais pendentes (região do Mar da China e Ilhas Kurilla).

A ausência de recuperação econômica e a inação diante das pressões norte-americanas, abandonando o tema de Futenma levaram à renúncia de Hatoyama em Junho de 2010, sendo substituído pelo Ministro das Finanças Naoto Kan. Neste mesmo ano, inclusive, a Presidência Obama e o governo japonês reafirmaram a continuidade dos laços bilaterais, com a emergência da estratégia do pivô asiático apresentada pelos norte-americanos. Tal estratégia visava garantir a permanência dos EUA na Ásia como poder hegemônico diante das transformações do equilíbrio de poder da Eurásia em particular a ascensão da China, da Índia, a recuperação da Rússia e as alianças de geometria variável entre elas. O objetivo era cooptar o Japão (e a Coreia do Sul) novamente à esfera dos EUA, explorando seus temores de segurança diante destas três nações.

A estratégia do pivô, porém, somente tomaria forma mais acabada em 2012. Neste sentido, o ano de 2011 foi um dos mais críticos para o Japão em sua trajetória recente: em Fevereiro, o país foi superado pela China como

segunda maior economia mundial e, em Março, uma tragédia humanitária de elevadas proporções gerada por fenômenos ambientais se abateu sobre seu território na forma de terremoto e tsunami. Além da destruição física e custos humanos derivados do evento em si, os mesmos provocaram consequências ainda maiores nestes campos com o vazamento de radiação da usina nuclear de Fukushima (que apesar de inúmeras críticas da comunidade internacional foi religada em Maio de 2012). Devido a esta combinação de fatores, e as dificuldades do governo em administrar a crise e seus impactos socioeconômicos, o Primeiro-ministro renuncia, sendo sucedido por Yoshiko Noda (preservando o PDJ no poder).

O aprofundamento da crise no Japão, paralelo à crise econômica global, serviu para reforçar a inclinação ocidental do país, seja na relação bilateral com os EUA, como no âmbito das negociações multilaterais. No que se refere a estas negociações o Japão atua em aliança com o mundo desenvolvido na agenda econômico-comercial da OMC e do G20 (como exceção somente as articulações prévias no G4 com Brasil e Índia pela reforma do CSONU, mas que se esvaziou com a declaração forma de apoio dos Estados Unido à candidatura japonesa). No caso da relação bilateral com os norte-americanos, a mesma reativou-se via crise e, como citado, via "Parceria Transpacífica". Isso não significa que o PDJ, cujo discurso é de autonomia desde 2009, tenha abandonado a agenda de reinserção do Japão na Ásia ou de maior autonomia diante dos norte-americanos, mas sim que o eixo ocidental, na presente conjuntura, parece ter se reforçado novamente[85].

A parceria prevê um reposicionamento militar dos EUA na região não só no Japão, mas também na Austrália e Indonésia. No caso japonês, um dos marcos do processo ocorreu em 2012 quando do encontro bilateral entre o Presidente Obama e o Primeiro-ministro Noda, com a promessa norte-americana de um realinhamento de forças, tendo como foco Okinawa e a base de Futenma (Remarks By President Obama And Prime Minister Noda Of

Japan At Joint Press Conference, 2012).

Conforme declarações do governo norte-americano, este realinhamento visa readequar a presença das forças às realidades do século XXI e "diminuir o impacto sobre as populações civis". (Joint Statement Of The Security Consultative Committee, 2012). Deve-se destacar que este é um processo em andamento denominado de *United States-Japan Roadmap for Realignment Implementation* (ou *Realignment Roadmap*) e que, caso bem-sucedido, pode afetar diretamente a presença sino-indiana-russa na Eurásia. Isto permitiria ampliar a ofensiva dos EUA na região para conter, em diversos cenários, do Pacífico ao Índico, e à Ásia Central, estas nações. Neste contexto de transformações regionais e globais, o papel do Japão ainda busca uma melhor definição estratégica, entre o Ocidente e o Oriente, em uma conjuntura de significativos desafios sociais, políticos e econômicos.

B) A ASEAN e a Península Coreana

Assim como no Japão, a presença econômica e militar norte-americana na Ásia Pacífico estendeu-se à região dos Tigres Asiáticos que se beneficiaram desta ajuda econômica durante a Guerra Fria e, a partir dos anos 1970, inseriram-se no mencionado processo de regionalização da economia japonesa. Além dos já citados quatro tigres, Coreia do Sul, Tailândia, Hong Kong e Cingapura, nações como Taiwan, Filipinas e Malásia, representaram o desenvolvimento de um capitalismo dinâmico na região do Pacífico, sendo definidos como NPI (Novos Países Industrializados). Apesar de ser apresentado como modelo para muitos países em desenvolvimento, o capitalismo do "tipo asiático" era representado pela centralização de decisões no Estado e pela consolidação de plataformas de exportação, como indica Visentini (2001), não se enquadrando no padrão liberal.

Os países mais próximos do eixo ocidental possuem elevado grau de dependência da economia norte-americana e oscilam entre o Japão e, mais recentemente, a China. Com isso, nem sempre suas iniciativas possuem

caráter independente. Neste sentido, a ASEAN, e o Fórum Regional da ASEAN (1994), surgem como iniciativas de caráter autônomo. As economias da ASEAN também são definidas como "tigres", com sua expansão se consolidando no anos 1990 com a incorporação do Vietnã (1995), Mianmar (1997), Laos (1997), Camboja (1999). No caso do Vietnã, outro elemento importante foi a normalização de suas relações com os EUA, encerrando um dos episódios mais lembrados do século XX e da bipolaridade, a Guerra do Vietnã.

A ASEAN tem servido como base de relacionamentos econômicos asiáticos e plataforma de integração regional, como o APT (ASEAN +3, China, Coreia do Sul e Japão). Anteriormente ao Fórum Regional, em 1992 surgira a proposta da construção de uma Área de Livre-comércio Asiática (AFTA), que caminha lentamente. Outras iniciativas citadas que seguem ritmo similar são a APEC e, além disso, a dimensão da SAARC (Área de Cooperação Regional da Ásia Meridional), como foco na região do Índico (Bangladesh, Índia, Maldivas, Paquistão e Sri Lanka são membros do arranjo).

Problemas geopolíticos não deixaram de acompanhar estas tendências de autonomia econômica que revelam o peso estratégico dos EUA na região e o sensível equilíbrio de suas relações. Dentre os Tigres, os casos de Taiwan e da Coreia do Sul envolvem questões significativas para a estabilidade regional. No caso de Taiwan, as divergências com a China continental levam a periódicas tensões entre os dois lados do estreito, a despeito da fórmula consolidada nos anos 1990 de "Uma Nação, Dois Sistemas". A crise econômica global de 2007 em diante tem afetado as perspectivas de crescimento regionais, assim como a emergência das novas propostas norte-americanas como da "Parceria Transpacífica". Mesmo assim, permanece um elevado potencial de autonomia destes arranjos e nações, cujas parcerias com o Brasil sustentam-se como significativas nos campos econômico e político.

No que se refere à Península Coreana, a divisão entre Norte e Sul é uma das heranças da Guerra Fria e que permite a presença de tropas norte-americanas na região, além do Japão, alternando momentos de cooperação e conflito. A Coreia do Norte é um dos poucos regimes que mantém uma política de viés comunista, tendo sido identificada ao longo dos anos 1990 como um Estado bandido pela diplomacia norte-americana e, na Era Bush filho, como parte do Eixo do Mal. Mais do que ofensiva, a posição norte-coreana deriva do objetivo de preservação do seu regime diante das pressões dos EUA e de seus aliados asiáticos. No núcleo desta dinâmica, o desenvolvimento e a ampliação do programa nuclear norte-coreano, que gera crises cíclicas no entorno asiático e global devido à ameaça da proliferação de ADMs.

Cronologicamente, a primeira das grandes crises entre a comunidade internacional e a Coreia do Norte ocorre no início dos anos 1990. Pressionada pelas mudanças do pós-Guerra Fria e seu isolamento, existe uma aceleração e incremento do programa nuclear que leva, em 1994, a um acordo bilateral com os EUA. Oficialmente, a Coreia do Norte ampara seus argumentos na necessidade de fornecer energia a sua população. Mediado pelo ex-Presidente Jimmy Carter, o documento conhecido como *Agreed Framework* estabelecia que a Coreia do Norte, em troca de ajuda humanitária (comida, petróleo e recursos) suspenderia temporariamente seus programas nucleares e atividades das usinas nucleares capazes de produzir plutônio e enriquecer urânio (Yongbyon e Taedon), mesmo que elas também fossem produtoras de energia. O acordo estabelecia a desmontagem destas usinas que poderiam ser utilizadas para fins bélicos e a sua substituição, com ajuda novamente financeira e tecnológica norte-americana, por instalações "pacíficas" que só produzam energia.

Em 1998, o Acordo enfrentou uma crise significativa. Acusando o Ocidente de não cumprir sua parte no campo da ajuda humanitária, o regime de Pyongyang que não desativara por completo suas instalações

realizou um teste com um míssil de médio alcance, que cruzou o Japão e o Pacífico, o Taepodong I (o Taepodong II, em desenvolvimento, teria capacidade de atingir o Alasca e o Havaí). No ano seguinte, novas pressões norte-coreanas levaram à diminuição de sanções econômicas vigentes desde 1953, havendo uma renovação do processo de aproximação entre as duas Coreias, conhecido como *Sunshine Policy*. Apoiado pelos EUA e encaminhado pelo então presidente Kim Dae Jung, esta política visava a intensificação de contatos para a normalização das relações e uma estrutura política para sua coexistência pacífica. Dentre os antecedentes destes esforços podem ser mencionados os acordos firmados em 1991, Acordo para Reconciliação, Não Agressão e Cooperação entre o Norte e o Sul, e em 1992 a Declaração Conjunta para Desnuclearização da Península Coreana.

Patrocinados pela administração democrata estes esforços revelaram-se positivos e ocorreram em um momento de real crise na Coreia do Norte. Observaram-se como resultados uma melhora no nível do diálogo local, assim como uma maior transferência de investimentos do sul para o norte (e fornecimento de ajuda), evoluindo estudos para projetos conjuntos como o de uma ligação terrestre entre os dois países. Promoveram-se reencontros de famílias, havendo um clima bastante otimista quando da realização da Copa do Mundo da Ásia. A premissa do descongelamento assim como do Tratado de 1994 era de que a mudança de regime norte-coreano viria de dentro para fora, por meio de pressões e incentivos, tática bastante criticada pelos neoconservadores que a denunciavam como política de apaziguamento.

Apesar desta posição da direita norte-americana, os objetivos destes esforços era a estabilidade da Península. O tema da reunificação imediata, ou ainda a curto prazo, não se colocava como prioritário dada a conjuntura geopolítica local: uma Coreia unida afetaria os interesses dos EUA, do Japão, da Rússia e da China, e das próprias Coreias uma vez que ambas perderiam autonomia e soberania. Para os EUA, uma Coreia unida representaria o risco

do desengajamento militar, reativando pressões similares as do Japão para a retirada das tropas; para o Japão, uma nova Coreia poderia ser uma relevante competidora econômica, na medida em que politicamente os dois países ainda se encontram distantes diplomaticamente; para a China, a competição econômica e a possibilidade do fortalecimento político da Coreia poderiam levar a novos equilíbrios regionais, preocupação similar à Rússia. Assim, o processo, desde o seu início era limitado, o que não impediu a sua reversão pelos neoconservadores.

Com isso, a ascensão da Presidência Bush filho representou a renovação do endurecimento com a Coreia do Norte, que, somado às prescrições preventivas da Doutrina Bush tornou ainda mais volátil a situação na Península. O corte de ajuda humanitária e as pressões tornaram-se cada vez mais frequentes. A resposta de Pyongyang, assim como de outros regimes inseridos no Eixo do Mal como o Irã, foi a aceleração de seus programas nucleares, criando mecanismos dissuasórios à ação norte-americana. Em 2002, período que corresponde à iminente invasão do Iraque pelas forças dos EUA, estas tensões atingiram um pico renovado. À luz destes desenvolvimentos, a Coreia do Norte anunciou sua intenção de retomar programas de desenvolvimento de sua tecnologia nuclear, impedir a visita de inspetores da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), expulsando os que estivessem no país, e de romper o Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP).

A retórica de W. Bush com relação à Coreia do Norte assemelhava-se à aplicada ao caso iraquiano, e o país também foi incluído na lista de países que patrocinam o terrorismo. Como indicam Daalder e Lindsay (2003), alguns neoconservadores haviam colocado a Coreia do Norte como alvo de uma futura intervenção preventiva pós-Iraque, seguindo as da Síria e do Irã. A situação geopolítica da região asiática, na qual se encontram presentes potências como a China, a Rússia e o Japão[86] e a comprovada posse de capacidade bélica da Coreia do Norte colocaram os planos da administração

Bush em compasso de espera. Individualmente, os EUA continuaram fazendo uso do poder bélico norte-coreano para amparar suas justificativas de instalação do sistema de defesa antimísseis na Ásia e na Europa Oriental, o que desagrada Rússia e China.

No escopo regional, o foco norte-americano foi forçado a se mover do uni ao multilateralismo em associação com as Nações Unidas e o início das "Conversações das Seis Partes" (*Six Party Talks*). Desde 2003, as rodadas envolveram a participação de EUA, Rússia, Japão, China, Coreia do Norte e Coreia do Sul e tiveram como objetivo negociar a situação do programa nuclear norte-coreano, oferecendo garantias mútuas de não agressão e ajuda. Não só os EUA e o Japão, alvos das ameaças norte-coreanas, viam com desagrado o programa, mas também Rússia e China dado o potencial desestabilizador do regime e o risco do aumento da presença dos EUA. No período inicial de discussões 2003 a 2007 poucos foram os avanços.

O ano de 2008, porém, representou um ponto de virada nas negociações, sustentado na nova crise norte-coreana e na dos EUA, que levaram a concessões de ambas as partes. A China desempenhou papel essencial na condução destas negociações diplomáticas, sendo reconhecida como relevante mediadora. Na última semana do mês de Junho, a Coreia do Norte entregou por meio de autoridades chinesas um documento no qual se comprometia a desativar seu programa nuclear em troca de alimentos e energia. Definida pela Casa Branca como um "passo importante, ainda que inicial", sujeito à verificação, esta ação norte-coreana teve como resultado a retirada do país da lista dos países patrocinadores do terrorismo e do ato de comércio com o inimigo.

A desativação e posterior destruição do reator de Yognbyon, a suspensão da venda de matérias e tecnologias a países como Paquistão, Irã, Iêmen, Líbia e Síria, a verificação do restante da infraestrutura do programa são parte do acordo (demais reatores Youngdoktong, Taechon, Pyongyang,

Sinpo, instalações de mísseis balísticos Yong-jo ri, Musudan-ri, Sangnam-ri, sítios de mineração de urânio – Pakchon, Sunchon, Pyongsan e de teste nucleares – P'unggye-yok). Para médio prazo, prevê-se a institucionalização da Conversação das Seis Partes em um mecanismo de segurança para o Nordeste da Ásia (*Northeast Asian Peace and Security Mechanism*). A dinâmica de pressões e incentivos aplicada à Coreia do Norte foi recuperada no projeto da Diplomacia Transformacional do Departamento de Estado dos EUA. Paradoxalmente, o acordo de 2008 assemelha-se ao de 1994, definido pelos neocons como prova da fraqueza dos EUA.

O novo acordo não resistiu à posse da nova presidência norte-americana em Janeiro de 2009, com a Coreia do Norte retomando sua ofensiva, inclusive com a realização de novos testes nucleares com mísseis balísticos de médio e longo alcance que elevaram as tensões na Península. Como resultado, foram suspensas as negociações das Seis Partes. Os anos de 2010/2011 foram caracterizados pela elevação da retórica entre os EUA e a Coreia do Norte, somados aos esforços da China no sentido de tentar retomar as negociações.

Ainda em 2011, no mês de Dezembro, uma nova inflexão inseriu-se no cenário norte-coreano com a morte de Kim Jong-il. Apesar de rumores ocidentais de que a transição de governo não se daria de forma pacífica e de que o país se encontrava em meio à grave crise humanitária, o processo transcorreu normalmente com a ascensão de Kim Jong-un ao poder. No primeiro semestre de 2012, novas tentativas de reaproximação entre a Coreia do Norte e os EUA ocorreram com base na promessa de ajuda ocidental ao país devido à escassez de alimentos em troca do abandono do programa nuclear, mas que, como outras anteriores, esvaziaram-se naturalmente. Inclusive, até Agosto de 2012, permanecem suspensas, apesar dos esforços da China, novas rodadas multilaterais das Conversações das Seis Partes.

C) A China[87]

Em 2008, a realização das Olimpíadas de Beijing na China tornou-se símbolo da ascensão das nações emergentes no século XXI, e, a partir e 2011, o país ultrapassou o Japão como segunda maior economia global, reativando as hipóteses de transição do núcleo do poder mundial do Ocidente ao Oriente. Bastante comuns na década de 1990, estas previsões foram gradualmente perdendo visibilidade devido à crise do Japão e sua política externa de alinhamento relativo aos EUA, para, posteriormente, retornarem no século XXI tendo como foco a China como protagonista. Altos índices de crescimento econômico, cuja média manteve-se em torno de 9-10% nos últimos anos, solidez interna e autonomia nas relações internacionais, com a preservação da identidade de país do Terceiro Mundo solidificaram estas previsões. Entretanto, desde 1989, este caminho não foi linear.

De 1989 a 1999, a China enfrentou, no imediato pós-Guerra Fria, desafios similares à URSS, que colocara em xeque suas perspectivas de unidade política. Diferente da URSS que deixou de existir em 1991, como visto no item 2.3, a China conseguiu preservar seu modelo e integridade política, para consolidar-se como poder global (YAHUDA, 2004). O desafio chinês foi representado pelos acontecimentos da Praça da Paz Celestial (Tiananmen), que levaram à eclosão de protestos políticos contra o governo em Junho de 1989. De acordo com Visentini (2011), estes protestos tinham raízes sociais distintas e representavam tensões existentes entre a linha incrementalista de abertura do Partido Comunista Chinês (PCC) implementada desde o final dos anos 1970 por Deng, correntes mais liberais que desejava, maior extensão e aprofundamento da reforma política e conservadores que visavam a desaceleração do processo.

Dentre estas, prevaleceu a linha incrementalista de Deng, que levou a uma nova ofensiva do PCC para a consolidação da Economia Socialista de Mercado, e a preservação da integridade chinesa. O processo, porém,

envolveu repressão às demais correntes que, no Ocidente, ficaram simbolizadas pelas imagens de resistência dos estudantes na Praça da Paz Celestial, tema instrumentalizado pela imprensa. Estes eventos tiveram efeitos internos como a imposição da Lei Marcial e impactos sobre a relação com os EUA e a busca de um processo de fortalecimento interno pela China a fim de, como citado, consolidar o regime político e econômico do país.

Historicamente, este processo de fortalecimento é percebido como essencial para evitar a perda de soberania do país e a ingerência dos poderes externos, principalmente os ocidentais, que são associadas ao declínio relativo e fragmentação interna que perduraram até a Revolução Comunista de 1949. Mesmo assim, em 1949 os esforços da Revolução tiveram como consequência a perda de Taiwan (a China Nacionalista), e a manutenção de regiões sensíveis às demandas de autodeterminação como Tibete e Xinjiang, questões frequentemente exploradas pelo ocidente até os dias de hoje para pressionar a China em temas relativos a questões sociais e direitos humanos.

Territórios como Macau (1997) e Hong Kong (1999) foram posteriormente devolvidos à China pelos colonizadores portugueses e britânicos, mas a questão da integridade continental permanece como prioritária para o regime. A retomada da Hong Kong, em particular, levou à solução da coexistência entre dois regimes político-econômicos pela fórmula "Uma Nação, Dois Sistemas". No caso, esta é a mesma dinâmica que se pretende aplicar na relação com Taiwan. Contudo, o processo ainda continua em andamento: apesar do incremento de parcerias econômicas com a Ilha, a dimensão político-militar é permeada por tensões que, muitas vezes, são incentivadas pelos EUA, por meio de vendas de armas, incidentes diplomáticos como a recepção a líderes de Taiwan (com o mesmo se repetindo no caso do Tibete e seu líder espiritual Dalai Lama)[88].

Mas, especificamente, em que consiste este regime e/ou sistema chinês,

simbolizado pela definição de Economia Socialista Mercado?

Tal regime foi construído a partir da ascensão do líder Deng Xiaoping (1977/1999) à liderança do país depois de um processo de lutas internas que se seguiram à morte de Mao Zedong em 1976. Tais lutas tinham como antecedentes o rompimento sino-soviético da década de 1950 e da Revolução Cultural de 1966. Também estava sendo colocada em questão a aliança com os EUA estabelecida por Mao em 1969, e fortalecida nos primeiros anos da década de 1970, que havia promovido a reinserção da China no sistema das relações internacionais como potência[89]. Como parte desta reinserção e do acordo bilateral, os EUA deixaram de reconhecer a soberania de Taiwan e, em troca, a China se comprometeu a preservar a autonomia da ilha, uma questão pendente geopoliticamente (a política de "Uma Só China").

Ao chegar ao poder, Deng conseguiu imprimir um caminho de modernização à China que permaneceu estável até 1989 com Tiananmen. Um dos marcos deste processo, e seu ponto de partida, é a Política das Quatro Modernizações adotada a partir de 1978,

> Tal plano consistia numa estratégia de desenvolvimento de longo prazo, abarcando quatro esferas a modernizar: indústria agricultura, forças armadas e ciência e tecnologia (...) Tais reformas visavam a abertura externa seletiva do país através da criação de áreas específicas para a captação de capital e tecnologia estrangeiras e a instalação de empresas transnacionais, as Zonas Econômicas Especiais (ZEE). (VISENTINI, 2011, p. 94).

Em resumo, a Política das Quatro Modernizações priorizava reformas nos setores da indústria, agricultura, defesa e cultura, visando reintegrar a China aos principais fluxos da economia mundial, orientados pelos paradigmas da RTC. Controladas pelo PCC politicamente, as reformas sustentavam-se, conforme análise de Visentini (2011), na base material e na estabilidade política do regime socialista. Estes fatores forneciam vantagens comparativas ao desenvolvimento, como a infraestrutura e a mão de obra disponíveis para alavancar os estágios preliminares do crescimento, outro elemento relevante

eram os recursos financeiros provenientes da diáspora chinesa na Ásia, o que reforçou o nível de investimentos internos e funciona como elemento de força geopolítica. Para que estas vantagens pudessem ser aproveitadas permitindo um salto qualitativo do país, era preciso a captação de novas tecnologias para modernização e a atração de empresas que estariam interessadas em instalar-se no território chinês, diversificando a economia local, dinamizando seu crescimento e possibilidades de empregabilidade, capacitando-a a competir nos mercados asiático e internacional. O espaço preferencial das ZEEs permitia atingir estes objetivos de desenvolvimento e de controle da reforma, tornando-as plataformas de exportação.

A interação entre propósitos de mercado capitalistas, a reforma do paradigma produtivo chinês e a preservação da ordem administrada pelo PCC levou à classificação deste modelo como Economia Socialista de Mercado. O grande desafio para a construção deste paradigma misto era a combinação de um novo modo de produção capitalista com a preservação do regime socialista que controlaria a evolução deste processo e a sua disseminação pela sociedade de forma gradual.

Bem-sucedida, esta estratégia permitiu que o país alcançasse taxas de crescimento significativas a partir da instalação das reformas, padrão que tem se repetido ao longo dos anos mesmo em épocas de crise como 1997/1998 e 2008/2009. Além dos “Tigres Asiáticos”, ganhou força a imagem do “Dragão Chinês”. A média do crescimento é de cerca de 8 a 10% anuais, com o país preservando sua posição autônoma na definição de suas políticas econômicas. Diferente do Japão que ao longo dos anos 1980 e 1990 alterou seu câmbio por conta das pressões dos EUA, a China mantém o controle de suas taxas sem interferência externa. Em termos comerciais, a China tornou-se a maior vendedora de produtos ao mercado norte-americano, responsável por parte significativa de seu déficit comercial e uma das maiores financiadoras da dívida dos EUA.

As principais transformações internas relacionadas à implementação da Economia Socialista de Mercado, além do crescimento econômico e desenvolvimento acelerados, foram a urbanização considerável do país, em particular das ZEEs e áreas próximas. Cidades como Xangai e Beijing sofreram uma mudança significativa em sua face, assumindo perfis ocidentais com arranha céus modernos. Ainda que o país busque em grande medida preservar suas tradições, estes símbolos de progresso foram acompanhados pelas contradições entre o campo e a cidade, derivadas de uma considerável migração interna. Esta migração gera inchaço populacional em algumas regiões, que passam a sofrer com o desemprego, enquanto outras não atingem níveis similares de desenvolvimento.

Além de afetadas por estas transferências de população, as regiões rurais e o interior do país não foram beneficiados na mesma medida que as urbanas acentuando-se assimetrias pela distribuição de riqueza. Uma das acusações mais frequentes do Ocidente à China é justamente a ausência deste processo, que leva à preservação da pobreza e dos baixos salários, e que permite a produção a custos baixos. A acusação é refutada pela China, mas o tema se consiste, ao lado dos direitos humanos, em um contencioso frequente no eixo Norte-Sul da política externa chinesa (similar a de outros países em desenvolvimento como Brasil e Índia).

O dilema demográfico continua pendente, com a manutenção da expansão populacional a despeito da permanência das políticas como a do filho único e a disparidade de nascimentos entre homens e mulheres. O sucesso da modernização na indústria não teve, como citado, contrapartida no campo, permanecendo como fonte de vulnerabilidade a questão dos alimentos e da obtenção de recursos para a sustentação do crescimento como matérias-primas e energia. Esta vulnerabilidade explica o movimento externo de aproximação com o continente africano e a América Latina.

Os custos ambientais do crescimento chinês assemelham-se aos do

início do capitalismo no hemisfério norte. A dinâmica capitalista afeta as relações sociais e pressiona a política interna, no que se refere ao difícil equilíbrio entre tradição, abertura econômica e transformação social, a lógica da solidariedade e do lucro (que pode ser sintetizado no dilema de administrar a preservação da ordem política socialista com democracia social e demandas liberais).

Parte destas contradições, assim como sobre o ritmo das reformas eclodiu em 1989, mas desde então a liderança do PCC tem conseguido manter o projeto do gradualismo. Grande parte deste sucesso depende da continuidade do crescimento econômico e da capacidade de adaptação da classe dirigente conduzindo a troca de gerações no poder. Esta troca tem se dado sem quebras, como permite a inclusão gradual de novos participantes no poder, evitando contradições que colocariam em risco a estabilidade interna: as sucessões de Deng a Jian Zemin e de Zemin a Hu Jintao (1999/2002) a Hu Jintao (2002 em diante até Agosto de 2012) são prova desta tática.

A ascensão de Zemin ao poder em 1999 caracteriza o início de uma nova da fase da política interna e externa da China em termos de desenvolvimento e projetos de autonomia, que permitiram um salto qualitativo concreto do país na primeira década do século XXI. Todavia, ainda no que se refere ao período de 1989 a 1999, é necessário examinar as tendências das relações internacionais chinesas em seu processo de consolidação.

No que se refere à agenda internacional, a contrapartida da política das Quatro Modernizações foi a superação do isolamento do período pós-revolucionário e do viés da luta de classes em escala global, tendo como base a redefinição da identidade e agendas chinesas. Como sustenta Yahuda, a China buscava no final do século XX a retomada de sua posição como potência, fazendo uso das lições do passado para não repetir

tendências de insularidade e isolamento, também se preservando do que considera, como analisado, um dos principais riscos à sobrevivência como Estado: a interferência e ingerência de poderes externos.

Este processo de redefinição tem como ponto de partida, ainda na gestão de Mao, dois pilares: a teoria dos três mundos e a aliança estratégica com os EUA. Durante a Guerra Fria, a teoria dos três mundos estabelecia que o sistema internacional estava dividido entre potências hegemônicas (EUA e URSS), as potências não hegemonistas (Europa Ocidental) e o Terceiro Mundo, do qual a China fazia parte. Como aponta Visentini (2011), a percepção era de um cenário no qual se opunham os eixos Leste/Oeste e Norte/Sul, cada qual com sua lógica particular. De forma pragmática, a China se definia como membro do Sul, tendo como prioridades seu desenvolvimento e modernização.

O segundo pilar, a aliança estratégica com os EUA era avaliada como instrumental para a obtenção do desenvolvimento e contraponto à União Soviética. Esta aliança tinha como foco o fortalecimento interno, percebido como função da reafirmação da autonomia e soberania chinesas interna e externamente por meio de uma política de integração e não confrontação seja no âmbito regional ou global. Nos anos 1980, estas prioridades eram simbolizadas pelo discurso da paz e do desenvolvimento, mas ainda com uma atuação de relativo baixo perfil internacional devido à prioridade "primeira" atribuída à consolidação da economia, percebida como componente para alcançar a solidez do Estado, sua soberania e autonomia. Este "baixo perfil", porém, não deve ser entendido como subordinação da China ao Ocidente ou alinhamento, mas sim como uma postura de autocontenção estratégica, evitando enfrentamentos com nações mais poderosas como a norte-americana. Assim, a China mantinha sua postura autônoma como nação de Terceiro Mundo e as táticas de conciliação com o Ocidente.

A partir do sucesso das Quatro Modernizações, o fim da Guerra Fria e a superação dos eventos da Paz Celestial, a política externa chinesa consolidou uma atuação de alto perfil, adaptando seu discurso e agenda às novas realidades do poder mundial. Esta adaptação manteve a prioridade da paz e do desenvolvimento, acompanhada de um viés mais assertivo, com a solidez da identidade chinesa como potência e nação do Terceiro Mundo. Isto permitiu ao país a consolidação da cooperação Sul-Sul, a defesa do multilateralismo e do multipolarismo, a demanda pela reforma do sistema internacional e a elevação de seu poder diante do eixo Norte. Como avalia Altemani,

> (...) o objetivo primário da atual política externa chinesa concentra-se na manutenção de altos índices de crescimento através do aprofundamento da reforma econômica direcionada para o mercado; em segundo, a defesa da soberania e unidade nacionais e, em terceiro, sua transformação em um grande poder (regional e/ou internacional). Assim, os desafios econômicos são considerados fundamentais e inseparáveis dos elementos básicos de segurança nacional: independência, soberania e estabilidade. (ALTEMANI, 2007, p. 275).

Ao longo da década de 1990, isto se traduziu em duas linhas de ação: a relação bilateral com os EUA e uma nova ênfase nos intercâmbios Sul-Sul. Especificamente, como se pode perceber trata-se de uma opção externa que ganhou solidez entre os emergentes, em particular no século XXI, que é caracterizada pela coadunação das parcerias Norte-Sul e Sul-Sul como não excludentes (mas com prioridade "primeira" para a dimensão Sul-Sul).

No que se refere à relação com os EUA, Kissinger (2011) aponta que o período que compreende a década de 1990 caracterizou-se pelo aumento da interdependência econômica e pela prevalência de tensões políticas, em particular na gestão democrata de Bill Clinton, devido ao tema dos direitos humanos (abertura política e democracia, censura a meios de comunicação, autodeterminação). Inclusive, o incremento destas divergências que envolviam até mesmo hipóteses de perda de mercados norte-americanos é um dos fatores que contribuiu para a ofensiva chinesa no eixo Sul em busca de alternativas a Washington. Apesar de instrumental ao crescimento chinês,

estes mercados nos EUA encontram-se sujeitos a inúmeras pressões políticas de grupos domésticos no país e, como viria a demonstrar a crise de 2008, à condição da economia norte-americana.

Um dos episódios mais controversos do período ocorreu em 1999 quando a Embaixada da China foi bombardeada "por engano" na ex-Iugoslávia, no contexto das operações militares da Guerra do Kosovo realizada pela OTAN. O incidente levou à suspensão das negociações para a entrada da China na OMC previstas para finalizarem naquele ano, adiando o processo até 2001 quando o país foi reconhecido como economia de mercado. Em 2001, logo no início da administração Bush, nova crise entre as duas diplomacias, por conta da apreensão de um avião de espionagem norte-americano em território chinês. Adicionalmente, em inúmeras oportunidades antes da confirmação de Beijing como sede das Olimpíadas de 2008, os EUA expressaram sua preocupação com a realização de um evento desportivo global em um país não plenamente democrático, conforme os parâmetros norte-americanos.

Neste sentido, os anos de 2001/2003 entre o pós-11/09, a Guerra do Afeganistão (2001), a Doutrina Bush (2002) e a Guerra do Iraque (2003), são caracterizados por movimentos simultâneos de aproximação e distanciamento. Em termos de aproximação, a China, assim como a maioria das nações da comunidade internacional, expressa solidariedade aos norte-americanos por conta dos atentados terroristas, busca apoio para o combate de ameaças similares a sua segurança e aprofunda a interdependência econômica. No que se refere ao distanciamento, a China percebe como ameaças o militarismo e unilateralismo da Era Bush filho e a projeção de poder dos EUA na Eurásia de forma agressiva. Como visto em 2.1 e 2.3, esta projeção já ocorria nos anos 1990 pela Diplomacia dos Dutos, estando na base da reaproximação sino-russa, e com o 11/09, acentua-se de forma bélica. Além disso, na NSS-2002, tanto Rússia quanto China são percebidas como potências em transição, i.e, cujos regimes políticos não são

democráticos e que podem representar ameaça ao interesse nacional.

Combinadas, estas tendências diante dos EUA levam à consolidação, no século XXI, da segunda linha de ação mencionada na política externa chinesa dos anos 1990, a ênfase na cooperação Sul-Sul, no entorno regional e em dimensão global. Segundo Yahuda (2004), esta trajetória encontra-se no fundamento da "ascensão pacífica" da China na Ásia (e no mundo), a partir da elaboração de uma ação internacional que envolve a acomodação do intercâmbio com os norte-americanos e com seus vizinhos,

> A China estabeleceu relações funcionais com os EUA, baseadas no reconhecimento que apesar de suas diferenças e de conflitos ocasionais de interesse, os dois Estados compartilham o compromisso de preservar a ordem internacional na região na qual ambos se beneficiam. A China também desenvolveu relações não-conflitivas com os outros poderes regionais, Japão, Rússia e Índia. As trocas econômicas estão crescendo (...). A China desenvolveu com relações com vizinhos menores pode meio de instituições multilaterais (...) A ascensão da China não necessariamente virá às custas dos outros e a hegemonia norte-americana pode acomodá-la (...) existe pouco no ambiente internacional que pode atrapalhar esta "ascensão pacífica". (YAHUDA, 2004, pp. 309-310).

A percepção desta ascensão pacífica é defendida também por autores como Visentini (2011) que a China busca sempre manter a relação com os EUA em níveis baixos enquanto busca alternativas a esta mesma relação. Por sua vez, Brzezinski (2012) menciona a influência do "sonho chinês" no mundo que, devido à crise da hegemonia norte-americana poderia vir a substituir o modo de vida norte-americano. Entretanto, esta não é uma posição consensual e muitos analistas nos EUA indicam que a China detém inúmeros conflitos com seus vizinhos que impediriam este crescimento pacífico e que estas fissuras deveriam ser exploradas, da mesma forma, pode questionar esta visão de Yahuda (2004) sobre a percepção da ascensão chinesa como passível de acomodação pelos norte-americanos. De acordo com Brzezinski (2012),

> Neste ambiente potencialmente conflitivo, a estabilidade da Ásia dependerá (...) de como a América responderá a dois triângulos regionais sobrepostos, nucleados na China. O primeiro se refere à China, Índia e Paquistão. O segundo, à China, Japão e Coreia com os Estados do sudeste asiático desempenhando um papel coadjuvante. (BRZEZINSKI, 2012, p. 162).

Avaliando especificamente os processos em nível Sul-Sul, os mesmos possuem dimensões regionais e globais, que se sustentam em sua retórica assertiva e de teor terceiro-mundista, em defesa da reforma das estruturas de poder multilaterais político-econômicas (OIGs) e do mutlipolarismo. No campo regional, como visto em 2.3, o marco do processo inicia-se a partir da segunda metade dos anos 1990 com a aproximação com a Rússia. Para ambas, os avanços norte-americanos na Ásia Central eram percebidos como fontes de ameaça, seja pela perda de influência política, como de controle e acesso aos recursos energéticos (petróleo e gás) neste espaço geográfico. A criação da OCX representa um movimento significativo de coalizão sino-russa manifesta-se no âmbito do CSONU, no qual ambas, como membros permanentes, tem oferecido resistência às ações unilaterais dos EUA (Iraque 2003, Irã, Líbia, e Síria mais recentemente).

Ainda em termos regionais, a China tornou-se membro da APEC em 1991, do ASEAN-ARF em 1995 e desempenha papel central nas Conversações das Seis Partes, como visto no item anterior. A China também busca, apesar de divergências diplomáticas, uma reaproximação com o Japão e a Índia. No caso da Índia, o mecanismo BRICS exerce um relevante papel de incremento de cooperação e que se estende também à Rússia e ao Brasil, em dimensão global e em inúmeros organismos e negociações político-econômicas da OMC, ONU, FMI, Banco Mundial, G-20 Comercial e Financeiro (ver 4.1). Em termos de relacionamento bilateral com o Brasil, os países sustentam relevante cooperação científico-tecnológica, política e comercial, com projetos no setor espacial como o *Chinese Brazilian Earth Resources* (CBER). (ALTEMANI, 2012).

Por fim, um dos movimentos mais significativos desta cooperação Sul-Sul cuja densidade é crescente no contexto do sistema internacional é o da aproximação China-África (e, em menor medida, China-América do Sul). O objetivo desta aproximação é a abertura de novas alternativas de cooperação e desenvolvimento para a economia chinesa, sustentada em

quatro pilares: mercados para a venda de produtos chineses, matérias-primas, alimentos e recursos energéticos. A institucionalização deste processo ocorre a partir de 2000 com a criação do Fórum de Cooperação China-África (FOCAC). A periodicidade do Fórum é trienal e estabeleceu as bases para uma relevante atuação da China no continente africano. Esta atuação tem como algumas de suas áreas prioritárias setores de infraestrutura, indústria, agricultura e projetos empresariais. No ano de 2012, ocorreu a 5ª Conferência do Fórum na qual o governo chinês se comprometeu a destinar à região investimentos de cerca de U$ 20 bilhões.

Deve-se destacar que esta presença chinesa na África encontra espaço devido ao vácuo de poder deixado pelos EUA e a Europa no continente. Além disso, ela detém um perfil pragmático diferente da ocidental. Este perfil, inclusive, torna-se motivo de críticas norte-americanas e europeias ao país, uma vez que a China não condiciona esta cooperação e ajuda econômica a elementos políticos, tradicionais no Ocidente como direitos humanos (mesmo em situações definidas pela ONU como de tragédias humanitárias, o que dificulta a administração de crises). Ou seja, a China não impõe condicionalidades ao envio de recursos a estas nações.

De acordo com Visentini (2001), diante de seu quadro de marginalização do pós-Guerra Fria, a África recebeu de forma positiva estas aproximações da China, assim como da Índia e do Brasil (ver itens 2.5, 3.3 e 4.1). Estas aproximações também representam espaços de competição Sul-Sul entre estas três nações. Estas incursões dos países emergentes provocaram uma mudança de política dos EUA para o continente visando recuperar influência política, econômica e militar (como discutido em 2.1 e 2.5).

Estes movimentos se tornam mais dinâmicos a partir do século XXI, no qual ocorre mais uma transição de poder para Hu Jintao em 2002. Neste contexto, observa-se a consolidação do poder econômico chinês e a elevação de sua autonomia política. Em termos econômicos, porém, a China

mantém-se dependente em larga medida dos mercados ocidentais, EUA e Europa Ocidental. A crise econômica iniciada em 2008, e ainda em andamento, vem sendo administrada pela China e outras nações do Sul. Entretanto, o país preserva certa vulnerabilidade diante dos EUA, mesmo sendo a atual detentora da maior parte de sua dívida. Em 2012, por exemplo, a previsão de crescimento da economia chinesa foi reduzida para cerca de 7-8% ao invés dos 10% antes esperados. Exemplificando estes dilemas, podem-se apresentar as citações de Brzezinski (2012) e Visentini (2011), pois,

> A China parece entender – e os investimentos no bem-estar dos EUA falam mais alto do que palavras porque são baseados no interesse – que um declínio rápido da primazia (...) da América produziria uma crise global que devastaria o bem-estar da própria China em prejuízo aos seus interesses de longo prazo (BRZEZINSKI, 2012, p. 79) *e a China procura* (ligação em itálico da autora) ganhar tempo, fortalecendo sua economia, tecnologia e forças armadas o que ainda demanda mais algumas décadas para sua consolidação econômica e transformação do sistema internacional (VISENTINI, 2011, p. 100).

A partir do segundo mandato da administração Bush filho, iniciam-se esforços para cooptar e conter o crescente poder chinês. Dentre estes, insere-se a mencionada reação na África e novas tentativas de promover um engajamento bilateral com a China. Neste segundo campo, em 2006 foi criado o Diálogo Estratégico e Econômico Estados Unidos-China (SED), com reuniões anuais e o estabelecimento de grupos de trabalho nos setores de comércio, meio ambiente, finanças, energia e infraestrutura. Apesar destes esforços de Bush filho, em 2008 o relacionamento atravessou um período de desacordos devido às pressões sobre o país no campo dos direitos humanos às vésperas das Olimpíadas de 2008. Apesar disso, chegou-se a uma acomodação e o evento foi representativo da ascensão chinesa como poder global. Em 2009, Barack Obama reafirmou a importância estratégica deste mecanismo que passou a ser denominado S&ED, alterando a periodicidade e dinâmica das conversações.

Além disso, analistas norte-americanos buscaram desenvolver a tese de que o reordenamento do poder global não estaria caminhando para o estabelecimento de um século chinês ou multipolar, mas sim para uma nova

estrutura novamente bipolar, o G2 sino-americano. Mesmo assim, não havia consenso pleno sobre o caráter desta "bipolaridade do século XXI". Enquanto autores como Kissinger (2011) destacam o potencial de cooperação estratégica entre as duas nações, construindo uma aliança preferencial para a coordenação dos assuntos globais, outros enfatizam a competição entre os polos (retomando as perspectivas do "perigo vermelho do dragão chinês" como discutido no Capítulo 1).

Apesar de certa repercussão, o tema foi abandonado na medida em que a própria China não o percebia como interessante ou funcional a suas relações internacionais, validando a sua opção de uma agenda autônoma e de Terceiro Mundo, com prioridade para o eixo Sul-Sul. O G2 não aumentaria as opções chinesas no mundo: muito pelo contrário, somente acentuaria sua já existente dependência dos EUA, em detrimento de alternativas como a OCX, os BRICS, dentre outras alianças de geometria variável. No que se refere à relação bilateral com os norte-americanos, inclusive, o ano de 2011 demonstrou-se particularmente sensível no setor econômico, devido à alternância entre tentativas de cooptação e pressões.

Estas pressões tiveram duas linhas: as ofensivas estratégicas em áreas de interesse chinês (África e Eurásia) e a desvalorização da moeda chinesa, o Yuan. Assim como o fizeram com o Japão nos anos 1990, os EUA pressionam a China para que realizem ajustes cambiais em sua moeda, adotando o modelo de flexibilidade cambial. Diferente do Japão, que cedeu às pressões norte-americanas no setor cambial e que também adotou medidas voluntárias de restrição de importações (VER) a China não promoveu alterações em sua política econômica. Tais alterações, que podem levar à diminuição de suas exportações, teriam impactos em índices de crescimento e emprego, que poderiam fragilizar a política doméstica com diminuição do apoio ao governo. Afinal, existem

> (...) duas razões para temer a internacionalização de suas moedas. A primeira preocupação é com a competitividade. Quando estrangeiros compram e estoca sua moeda, ela aumenta de

> valor (...) Uma moeda forte prejudica as exportações de uma nação ao tornar seus bens mais caros e cria mais competição para que as companhias domésticas baixem os custos para os consumidores. A segunda razão (...) é a preocupação com o controle do sistema financeiro (...) A internacionalização da moeda ameaça o modelo de desenvolvimento baseado em capital barato. (MALLAY AND WETHINGTON, 2012, p. 127).

Estas ações afetam diretamente os seis objetivos estratégicos prioritários da China, conforme avaliação de Brzezinski (2012, p. 172): a redução do risco de estrangulamento geográfico; o fortalecimento de sua presença política e econômica entre as nações menores do Leste Asiático; a consolidação do Paquistão como poder alternativo à Índia; o aumento da projeção na Ásia Central frente o poder russo, visando a obtenção de recursos naturais (principalmente energéticos) em áreas mais próximas do que a África e América Latina; a estabilização da relação estratégica com Taiwan; a sustentação de uma presença positiva e de parceria com países da América Latina, Oriente Médio e África com o objetivo de assegurar o domínio de mercados locais e acesso a matérias-primas, minerais, produtos agrícolas e energia.

Trata-se, portanto, de um quadro complexo para a China que demanda atenção às pressões dos EUA e foco no adensamento contínuo de suas iniciativas de autonomia visando preservar seu modelo e regime político, ao lado de uma política externa de alto perfil.

D) O Subcontinente Indiano: Índia e Paquistão[90]

Durante a Guerra Fria, a Índia esteve à frente do movimento neutralista e dos não alinhados, orientando sua política externa em torno dos princípios da coexistência pacífica. Um perfil de atuação autônomo e terceiro-mundista esteve atrelado a estas visões. Apesar deste neutralismo, havia uma aproximação significativa com o bloco soviético, enquanto o rival regional mais significativo da Índia, o Paquistão, sustentava laços estratégicos com os EUA. Esta rivalidade, remanescente dos tempos coloniais, envolve território como os da Caxemira[91] e é caracterizada por elevado potencial de instabilidade, opondo a majoritariamente hindu Índia e

o muçulmano Paquistão (ver VISENTINI, 2011).

A corrida armamentista entre Índia e Paquistão, ambas potências nucleares é característica deste cenário, assim como uma rivalidade estratégica entre a Índia e China, remanescente da bipolaridade e que se sustenta, sob novos termos, no pós-Guerra Fria. Tal rivalidade, porém, vendo matizada na primeira década do século XXI, em particular depois da crise econômica global, devido à dinamização das alianças de geometria variável entre as nações emergentes como os BRICS. Nos anos 1980, ao lado de outros parceiros regionais, a Índia esteve à frente da criação da SAARC, visando o incremento de trocas comerciais entre os países do subcontinente indiano. Esta organização representa um relevante ponto de apoio da nação indiana em seu entorno regional, com reforço de laços políticos, sociais e econômicos com os vizinhos.

Com o pós-Guerra Fria, tanto a política externa indiana quanto a paquistanesa sofreram inflexões significativas, observando-se o realinhamento de suas parcerias e reposicionamento no equilíbrio mundial. Em termos de poder relativo, a Índia detém inserção regional e global de maior relevância que o Paquistão, estando inserida no grupo de nações emergentes. O peso do Paquistão cresceu depois dos atentados de 11/09 e das operações militares norte-americanas no Iraque, mas principalmente, no Afeganistão, com quem compartilha porosa fronteira comum, circunscrevendo-se a esta dimensão regional e de suas relações com a Índia. Diferente da Índia, que se consiste em um regime democrático sólido e estabelecido desde sua independência em 1946, o Paquistão caracteriza-se pela alternância entre governos autoritários e períodos democráticos, e elevado grau de fragmentação e instabilidade interna[92].

Antes de 11/09, o Paquistão encontrava-se relativamente marginalizado no sistema internacional, e havia passado de aliado a inimigo na definição da política externa dos EUA por causa de seus programas de proliferação de

Armas de Destruição em Massa (ADMs). O país enquadrava-se na lista dos Estados bandidos e como patrocinador do terrorismo internacional, com o regime de Pervez Musharraf sendo definido como autoritário. Depois dos atentados terroristas, contudo, o Paquistão foi redefinido pela administração W. Bush como aliado na luta contra o terrorismo. O assassinato de Benazir Bhutto na campanha eleitoral de 2008 e as dificuldades de redemocratização são focos de tensão, assim como o avanço do fundamentalismo. Com o prolongamento da Guerra no Afeganistão o combate ao talibã estende-se cada vez mais ao território paquistanês.

Para a Índia, aproximação entre os EUA e o Paquistão foi percebida com preocupação geopolítica, assim como o risco da ampliação da Guerra do Afeganistão para o país vizinho. No que se refere a este último ponto, a chegada de Barack Obama ao poder trouxe um ponto de inflexão nestas preocupações indianas. Apesar da GWT levar à intensificação do conflito no Afeganistão, a postura de insatisfação da Casa Branca com o apoio do Paquistão às atividades de grupos fundamentalistas em seu território levou a um distanciamento gradual entre os dois países. O auge deste distanciamento ocorre em Maio de 2011, quando os EUA – como visto no item 2.1 – realizam uma operação secreta no Paquistão, que resulta na morte de Osama Bin Laden. Assim, o foco norte-americano recai cada vez mais sobre a Índia, em detrimento do Paquistão.

Especificamente, em termos bilaterais, a relação Índia e Paquistão alterna, desde o fim da Guerra Fria, momentos de elevada tensão com tentativas de mediação diplomática em torno de três questões: a capacidade nuclear mútua, a acusação de que o Paquistão patrocinaria grupos terroristas fundamentalistas islâmicos que atacam a Índia (ou que não os reprimiria) e a disputa pela Caxemira. No período de 1998 a 1999, ambos iniciaram uma rodada de conversações de paz sobre a Caxemira que terminou sem sucesso e gerou uma mobilização militar na fronteira. Estas conversações foram acompanhadas em 1998 por testes nucleares e uma sequência de

desencontros políticos. Em 2001, realizou-se uma nova Cúpula sem resultados e, em 2002, uma guerra quase eclodiu. Uma trégua somente ocorreu em 2003 e as negociações foram retomadas em 2004, que levaram a uma desmobilização militar. Foram restabelecidas vias de transporte e comunicação entre as nações. No ano de 2008, estas iniciativas sofreram retrocesso devido aos ataques a Mumbai na Índia, existindo diversas tentativas de retomar o processo de paz em 2009.

A despeito das constantes dimensões de instabilidade envolvidas na relação bilateral com o Paquistão, a Índia tem promovido um considerável salto qualitativo em suas relações internacionais globais e regionais. Em termos regionais, uma maior prioridade ao SAARC e a política de "Olhar para o Leste" consistiram-se em importantes iniciativas. Em termos globais, como outras potências periféricas médias em desenvolvimento, a Índia define sua presença e atuação como a de um país de Terceiro Mundo e compartilha da defesa de construção de um sistema internacional multipolar e multilateral, visando democratização das OIGs como a ONU, reduzindo as assimetrias nas negociações multilaterais como as da OMC. O eixo Sul-Sul de agenda externa é definido como prioritário, sem que isso represente o abandono do Norte-Sul, preservando elevado grau de autonomia em suas decisões políticas, econômicas e estratégicas.

O desenvolvimento econômico como base da projeção de poder regional e global é similar a da política externa chinesa. As reformas indianas iniciaram-se no início da década de 1990 e tem permitido a manutenção de níveis médios de crescimento do PIB em torno de 8 a 9% na última década. Neste período, o setor de serviços tornou-se dominante, havendo uma melhora de indicadores sociais internos. Todavia, os níveis de pobreza no país são ainda bastante elevados, ao lado das assimetrias entre as zonas rurais e urbanas. Problemas sociais e demográficos adicionais que devem ser mencionados referem-se à preservação do sistema de castas (que se choca com a aceleração do desenvolvimento e modernização capitalistas), ao

excedente populacional, problemas de saúde (crescimento da Aids) e educação.

O país enfrenta o desafio de renovar sua infraestrutura básica e manter o fornecimento de matérias-primas e energia para sustentar o crescimento, ampliando seus mercados consumidores, diminuindo a dependência do mercado norte-americano no qual compete com a China. Esta competição também ocorre no Oriente Médio e nos continentes africano e latino-americano por motivos similares: mercados e fornecedores de energia e matérias-primas. Ao sistema de castas, às tradições milenares e fragmentações internas, opõe-se um regime democrático consolidado com alternâncias de poder que, no final dos anos 1990 observou a consolidação do BJP como principal força de oposição com a eleição de Atal Behari Vajpayee como Primeiro-ministro (1998/2004). Vajpayee foi sucedido pelo Primeiro-ministro Manmohan Singh (2004 em diante[93]).

Na esfera das relações internacionais, a política externa da Índia detém um perfil assertivo, preservando sua identidade de país do Terceiro Mundo (ou Segundo Mundo entre os emergentes), apresentando uma agenda complexa. Esta complexidade é caracterizada por inúmeros esforços de cooperação regionais e globais, nas dimensões Norte-Sul e Sul-Sul. Como será discutido no caso brasileiro, no item 3.3, estes esforços podem ser definidos como uma política externa de eixos combinados, na qual os ganhos gerados pelo crescimento econômico, uma postura de autonomia e de prestígio do eixo Sul, convertem-se em maior reconhecimento no nível Norte. Desta forma, o objetivo é a preservação de inúmeras opções no sistema internacional. Como destaca Dutta (2011),

> Durante a última década, a percepção internacional sobre a Índia mudou, sua diplomacia expandiu-se, forjando laços mais próximos com os grandes poderes. Seu poder econômico, militar (...) está crescendo, assim como o seu *status* internacional se modificou (DUTTA, 2011, p. 130).

Avaliando especificamente estas dimensões de cooperação e interação,

no que se refere ao eixo Norte, a principal parceria indiana sustenta-se na relação bilateral com os EUA. Apesar de o período imediato após a Guerra Fria ter sido caracterizado por divergências, focadas no campo nuclear, e que levaram os norte-americanos à imposição de um embargo econômico ao país entre 1998/2011, o século XXI trouxe um significativo adensamento do intercâmbio. A decretação do embargo deveu-se à realização de testes nucleares pela Índia, cuja capacitação nuclear adquirida em 1974 e a não assinatura do TNP sustentavam um relevante contencioso com os norte-americanos no setor da proliferação. Estas divergências foram superadas, como será visto na sequência, permitindo o adensamento mencionado. Com isso, o aprofundamento da relação ocorre nos níveis estratégico e econômico e responde, do lado norte-americano, à crescente solidez do poder indiano, valorizando seu papel como nação estabilizadora da região e de contenção sino-russa. Por sua vez, do lado indiano, elementos similares de preocupação diante da China e da Rússia funcionam como fatores de aproximação, somados à relevância dos poder dos EUA na região e no mundo.

O ano-chave para a consolidação do intercâmbio, e o reconhecimento pelos EUA do poder da Índia foi 2000, quando o então Presidente Bill Clinton visitou o país. Na oportunidade, Clinton e o Primeiro-ministro Vajpayee emitiram uma Declaração Conjunta, na qual reafirmam a relevância mútua da parceria bilateral, visando o aprofundamento da cooperação nas áreas econômicas, sociais, políticas e estratégicas. W. Bush deu continuidade aos esforços democratas e, já no contexto da GWT, o intercâmbio observou um salto qualitativo ainda maior. A Casa Branca suspendeu o embargo de 1998 e, depois do 11/09, a Índia auxiliou os EUA em dimensões da GWT (colocação de bases militares à disposição, apoio e solidariedade política, dentre outras manifestações de solidariedade). Neste campo, foi criada em 2002 uma estrutura bilateral para o combate ao terrorismo, o *India-US Joint Working Group on Counter Terrorism*.

Paralelamente, foram desenvolvidos inúmeros esforços de negociação entre os dois países nos campos científico, tecnológico e estratégico, com foco na questão nuclear. De acordo com Guimarães (2008), a prioridade das conversações nucleares era o setor civil e a ampliação do diálogo sobre mísseis e a área espacial. Em 2004, estabeleceu-se uma estrutura formal para estes esforços de consolidação da parceria estratégica (Iniciativa NSSP – Próximos Passos na Parceria Estratégica), que, em 2005, levou a Secretária Rice a definir a Índia como uma potência global ao lado de outras nações emergentes[94] (ver 2.1). Neste mesmo ano, 2005, por meio de uma Declaração Conjunta, a Índia foi definida como parceira estratégica norte-americana (em iniciativa similar ao Diálogo Estratégico com o Brasil, ver 3.4).

Dentre os resultados obtidos pela consolidação da parceria estratégica, destacam-se o estabelecimento do Diálogo Econômico EUA-Índia (*US-India Economic Dialogue*) e, em 2006, a assinatura do Acordo Nuclear Civil entre EUA e Índia (*US-India Nuclear Civil Agreement*), também conhecido como Acordo 123. Este Acordo caracteriza uma etapa qualitativamente nova na relação bilateral EUA-Índia no campo nuclear, com o reconhecimento, da parte norte-americana, do *status* indiano como Estado detentor de armas nucleares. Mesmo sem ter assinado o TNP, a Índia é estabelecida como um "poder nuclear responsável", com o qual os EUA cooperariam neste setor da tecnologia sensível.

O Acordo garante a soberania e autonomia da Índia no setor bélico e aprofunda a cooperação bilateral no civil. Ambos os países se comprometem com uso pacífico da tecnologia nuclear, com a legalização do comércio nuclear e com a inserção futura da Índia no Grupo de Fornecedores Nucleares (NSG – *Nuclear Suppliers Group*). Neste contexto, a Índia se compromete a restringir suas exportações de material nuclear a terceiros e não repassar a tecnologia ou o combustível adquirido dos EUA. Igualmente, o país se compromete com a aceitação de salvaguardas e a separar instalações civis e nucleares. Em 2008, depois de longa discussão no

Legislativo norte-americano devido às reticências expressas quanto à confiabilidade da Índia, o texto do Acordo foi finalmente a provado (*United States-India Nuclear Cooperation Approval and Non-proliferation Enhancement Act*).

Com a chegada de Barack Obama à Casa Branca, o que se observou foi a continuidade destes esforços de aprofundamento da parceria, com inúmeras declarações de Washington sobre a relevância da Índia no sistema internacional. Em 2010 isto se consubstanciou no apoio formal dos EUA à candidatura da Índia como membro permanente do CSONU. Tal apoio, assim como a parceria, foram reiterados no Diálogo Estratégico com a Índia, que visava ampliar ainda mais os setores de cooperação entre as duas nações, além do Acordo Nuclear (agricultura, ciência, tecnologia, saúde e meio ambiente são alguns dos setores prioritários).

Como citado, o incremento deste eixo Norte-Sul, como foco no intercâmbio bilateral com os EUA resulta de ganhos de autonomia e poder da nação indiana, dos avanços sino-russos na Eurásia e na ampliação da ação dos emergentes como bloco no sistema internacional. Com isso, existe uma preocupação norte-americana de "dividir para conquistar" estes blocos, evitando o fortalecimento das coalizões Sul-Sul em geral, por meio do oferecimento de benefícios alternados aos emergentes (como o Acordo Nuclear e o apoio à candidatura da Índia no CSONU neste caso) e políticas de contenção bi e multilaterais que explorem os temores residuais entre estas nações, em particular as asiáticas (China, Rússia, Japão e Índia são os pontos-chave deste equilíbrio). Todavia, como visto no caso chinês, e depois no brasileiro, na medida em que os eixos Norte-Sul e Sul-Sul não são encarados como excludentes e, mais ainda, parece ser consensual que são as ações Sul-Sul que elevaram o poder de barganha destas nações, os efeitos destes esforços tem se mostrado relativamente limitados.

Para a Índia, as parcerias Sul-Sul são prioritárias em sua agenda de

relações internacionais. A consolidação da cooperação horizontal em nível regional, assim como global, é a base de sustentação da política externa (e que, como citado, atua positivamente na relação com o Norte). Dentre as iniciativas mais relevantes neste campo, além do mencionado SAARC, de perfil regional, as alianças de caráter global e extracontinental merecem destaque. A Índia, assim como a China, aumentou sua presença na África, por meio de investimentos e busca conquistar novos mercados, adquirir energia e matérias-primas, sendo protagonista do renascimento africano como sua vizinha asiática (ver 2.5).

Neste campo, inserem-se não somente as relações bilaterais com países do Sul em áreas temáticas específicas (e coalizões em negociações pontuais), como as multilaterais de caráter e propósito abrangente como o Fórum IBAS e os BRICS. Tanto o IBAS quanto o BRICS inserem-se no quadro das novas realidades de intercâmbio das relações internacionais, reflexo de um reordenamento de poder em andamento, merecendo atenção no item 4.1. Afinal, em seu conjunto, o Leste Asiático e o Subcontinente Indiano são representativos desta tendência à multipolaridade, concentrando algumas das nações mais relevantes, dinâmicas e complexas da política internacional contemporânea.

2.5 A África[95]

Durante a Guerra Fria, as nações do continente africano conheceram sua independência ao longo dos anos 1950 e 1970, e se inseriram no sistema internacional segundo a lógica da bipolaridade. Assim como a América Latina, a queda do Muro de Berlim representou o risco da exclusão dos principais fluxos da política e economia internacional, retirando o poder de barganha exercido entre os blocos Leste e Oeste. Os anos 1980 também foram uma "Década Perdida" para o continente devido ao encolhimento econômico apesar de seus recursos em energia, mineração e capacidade de produção de alimentos. Enquanto no caso latino a situação foi matizada pelas iniciativas dos EUA (que mesmo assim não impediram a crise) e a

razoável consolidação dos Estados locais, na África observou-se um descongelamento dos conflitos internos, a reestruturação política e a marginalização externa.

Como indica Visentini,

> O fim da bipolaridade e do (...) conflito Leste-Oeste, agravado pelo desmembramento e desaparecimento da União Soviética em fins de 1991, fizeram com que o continente africano perdesse grande parte de sua importância estratégica e capacidade de barganha, ao que se acrescentava a própria perda de importância econômica (...) O resultado foi a marginalização da África no sistema internacional e a desestrategização e tribalização dos conflitos e da política regional. (VISENTINI, 2010, p. 64).

Estas pressões colocam o continente e a maioria de suas nações com baixos índices de desenvolvimento humano e como outros Estados da Ásia Central figuram na lista da diplomacia dos EUA como "Estados falidos" (a África negra é comumente apontada como a "região mais pobre do mundo"). No início do século XXI esta situação altera-se progressivamente por meio de iniciativas de reafirmação, crescimento e a busca de soluções locais e alternativas globais, renovando o papel e a assertividade do continente, ainda que de forma assimétrica.

A) Um Balanço das Crises e Mudanças (1989/2012)

A extensão do continente africano engloba três subsistemas geopolíticos que possuem diferentes realidades políticas, econômicas e geográficas. Segundo Vizentini (2007, p. 160), estes três subsistemas são: o transaariano (Estados árabes do Mediterrâneo, ao Sul do deserto do Saara, Golfo da Guiné e Chifre da África, a África Central (que engloba a região dos Lagos e a região de Camarões ao Quênia) e a África Austral (correspondente ao sul do continente e as regiões de colonização portuguesa e inglesa). Estas realidades indicam perspectivas igualmente diferenciadas de desenvolvimento e crises.

Tais crises relacionam-se a movimentos de reestruturação dos Estados nacionais a partir de clivagens sociais e geopolíticas remanescentes do

período colonial e de independência, que se sobrepõem a dimensões étnicas e religiosas, muitas vezes instrumentalizadas para explicar a eclosão da violência. Igualmente, envolvem elementos de poder nacional dos Estados africanos como diamantes, petróleo e gás, além de extensões territoriais. A dimensão destas tensões é interna mas também envolve a interação de diversos Estados e ultrapassa fronteiras.

Adicionalmente, as situações de crise social na África não se referem somente a estas dimensões tradicionais de conflitos e guerras, mas envolvem problemas sociais e econômicos relacionados ao baixo crescimento, pobreza e precariedade dos serviços de bem-estar do Estado (saúde, educação, assistência). Crises humanitárias relacionadas a epidemias de saúde, como a crise latente do HIV/Aids, a presença de doenças quase erradicadas no ocidente como pólio e tuberculose, problemas como o vírus ebola compõem um quadro de desafios abrangentes. De acordo com Visentini (2010, p. 61), esta combinação de fatores embasou um discurso "afro-pessimista" no pós-Guerra Fria (ao qual posteriormente irá se contrapor a perspectiva do renascimento africano).

Nas últimas duas décadas, as tensões na Somália, Serra Leoa, Ruanda, Burundi, Uganda, República Democrática do Congo, Sudão, a instabilidade no Zimbábue e o fim do Apartheid na África do Sul foram alguns dos acontecimentos que caracterizaram o continente. Outros fatos a serem mencionados são a retomada de crises entre a Etiópia e a Eritreia dos anos 1980 e o encaminhamento da situação de Angola e Moçambique.

Avaliando as linhas gerais de alguns destes conflitos, o da Somália representa uma das mais prolongadas no continente, sem ter alcançado uma situação de compromisso para a transição política. Desde 1991, quando o governo estabelecido por Mohammad Barre em 1969 foi derrubado, prevalece uma disputa pelo poder por clãs rivais (senhores da guerra) que acelerou a desintegração política nacional. A ascensão do fundamentalismo

islâmico e a rivalidade doméstica resistem às tentativas de transição patrocinadas pela ONU e a atual União Africana (antecedida pela Organização da Unidade Africana – OUA), incluindo operações de paz. Em 1992/1993, a operação da ONU contou com elevada presença de tropas norte-americanas, mas não obteve sucesso em suas tentativas de pacificação e teve custos diretos para as presidências Bush pai e Clinton nos EUA (UNOSOM I 1992/1993, que depois foi seguida da UNOSOM II 1993/1995, pós-retirada norte americana).

Além da disseminação e continuidade da crise humanitária, um subproduto foi a intensificação de atividades de pirataria patrocinadas por grupos somalis (em particular no Golfo de Aden). Subestimadas pelo Ocidente, estas atividades de pirataria tem sido consideradas ao longo do século XXI, devido a sua intensificação, como "novas ameaças de segurança" na política internacional. De forma geral, a Somália permanece um foco de tensões e problemas humanitários no continente.

Outro foco de crise disseminou-se a partir de Ruanda. Ruanda representa um Estado pivô de uma das maiores crises políticas e humanitárias regionais do continente, com foco na disputa entre a maioria hutu e a minoria tutsi, que se estendeu ao Burundi, Uganda, Tanzânia e antigo Zaire (atual República Democrática do Congo). De acordo com Vizentini (2007), esta disputa possui origens na dinâmica social-político-econômica desigual imposta pela minoria tutsi com apoio dos colonizadores alemães e belgas. Com a independência e a ascensão da maioria hutu ao poder, este processo começou a ser revertido transformando estruturas internas, levando à eclosão do conflito nos anos 1990. O estopim da violência deu-se com a resposta do governo ruandense a uma invasão de rebeldes tutsi vinda de Uganda (Frente Patriótica Ruandesa – FPR) nos anos de 1991/1992.

A guerra civil entre os grupos rivais, tutsis e hutus, estendeu-se após os Acordos de Arusha, que passaram a ser desrespeitados pelos envolvidos no

conflito de forma sistemática. Episódios de genocídio, crianças combatentes, estupros sistemáticos, expulsão de populações, fome e mutilações passaram a ser a realidade compartilhada pelas populações civis a partir deste conflito e a sua disseminação generalizada (classificados de crimes contra a humanidade e abusos de direitos humanos). O episódio do genocídio em Ruanda trouxe amplos questionamentos às nações africanas que se refletiram na elaboração do princípio da não indiferença, voltado a situações de crise humanitária e política, nas quais se considera que a segurança e o bem-estar das populações em situação de risco deve suplantar a soberania do Estado (e, por sua vez, o princípio da não intervenção). Trata-se de tema sensível de debate, cujas relações com as questões da segurança humana e responsabilidade de proteger encontram-se analisadas em 5.1C (e com implicações também na política externa brasileira contemporânea, ver 3.3).

A extensão dos conflitos teve como consequências a disseminação de larga crise humanitária e a fragmentação política do Zaire que se tornou a República Democrática do Congo (RDC) com a deposição de Mobutu e a ascensão de Laurent Kabila. A situação na RDC, contudo, continuou se agravando devido à pressão dos rebeldes apoiados por Ruanda e Uganda. Em resposta, Kabila recebe o apoio de Zimbábue, Namíbia e Angola, intensificando a guerra civil. A primeira tentativa de encerrar este conflito ocorre em 1999 com o Acordo de Lusaka para o cessar-fogo e fim das hostilidades na RDC e o seu impacto na região dos grandes lagos. Todavia, as tensões continuam a se intensificar e em 2001 Kabila é assassinado sendo substituído por seu filho Joseph Kabila.

Em 2002/2003 novas tentativas de acordo para encerrar o conflito intra e extra RDC são realizados sob o patrocínio da África do Sul. Apesar de alguns progressos, a estabilização ainda não foi alcançada, com a retomada de contatos político-diplomáticos e econômicos entre os Estados, sendo acompanhadas por permanentes disputas internas entre o governo e os rebeldes. As marcas da guerra civil na RDC estendem-se ao entorno em

termos humanitários. A dinâmica de tensões hutus e tutsis pareceu ainda não se esgotar, assim como as marcas da violência são bastantes presentes nas sociedades por conta dos crimes contra a humanidade abusos de direitos humanos sistemáticos realizados por todas as facções beligerantes de todos os Estados.

Entretanto, o Tribunal Penal Internacional para Ruanda (Tribunal de Arusha, ICTR) que fora criado em 1994 pela Resolução 955 do CSONU como parte das negociações de cessar-fogo para julgar as graves violações do direito internacional e humanitário cometidas em Ruanda vem apresentando resultados significativos. A prisão e o julgamento de acusados de crimes de guerra é uma das conquistas dos últimos anos, contribuindo para o processo de transparência e reconstrução nacional de Ruanda. Também é preciso mencionar que se encontra em atividade no Congo a MONUC (Missão da Organização das Nações Unidas na República Democrática do Congo) para a implementação dos acordos de cessar-fogo de 1999.

É preciso mencionar os conflitos civis em Serra Leoa que se iniciaram em 1992 e terminaram em 2002 mediante acordo de paz patrocinado pela ONU. Desde então, apesar das marcas da guerra, o país tem buscado uma relativa estabilização. O julgamento de Charles Taylor em Haia, ex-Presidente da Libéria, que teve participação direta no conflito do país, por crimes contra a humanidade insere-se nos esforços de reconciliação nacional. Este conflito também é conhecido pelas questões relacionadas aos "diamantes de sangue", referentes ao contrabando de diamantes ao ocidente pelas diversas facções das guerrilhas para o financiamento de sua manutenção (armamentos, alimentos). Algumas companhias ocidentais passaram a certificar seus diamantes como provenientes de zonas não afetadas pelos conflitos para indicar que não estariam ilegalmente importando-os por preços menores e financiando as guerrilhas.

No lado positivo, é preciso mencionar o encerramento da guerra civil em Angola entre o governo (MPLA) e os rebeldes (UNITA, uma vez que a FNLA já havia abandonado a oposição). O primeiro passo para o fim desta guerra havia sido dado em 1994 com o Protocolo de Lusaka, mas somente em 2002 com a morte de Jonas Savimbi principal líder da oposição o conflito iniciado em 1975 pode encerrar-se. Atualmente, o país, assim como Moçambique (cuja guerra civil foi de 1975/1992), atravessa um processo de reconstrução nacional, política, social e econômica. O Brasil detém um papel relevante nas missões de paz da ONU em Angola (UNAVEM[96] I – UNAVEM II – 1988/1991 e UNAVEM III 1995/1997) e como parceiro político-econômico-cultural via comércio, a CPLP e interações diplomáticas[97].

No Sudão também se observou um agravamento das tensões ao longo da década de 1990 que, em 2011, culminaram com a divisão do país em Sudão (capital Cartum) e Sudão do Sul (capital Juba). Examinando brevemente a trajetória sudanesa até esta divisão, o fim da Guerra marcou a ascensão de Omar Bashir ao poder e a implementação de um regime baseado nas leis islâmicas, que levou a intensificação dos conflitos internos. A descoberta de petróleo em território sudanês, concentrado no Sul, compõe elemento adicional de crise, assim como sua exploração, exportação e rotas de passagem. O marco da crise sudanesa, que representa a eclosão de uma trajetória instabilidade e fragmentação até o momento atual inicia-se em Darfur no ano de 2003.

A situação de Darfur compõe relevante tragédia humanitária contemporânea, envolvendo elementos complexos: disputas territoriais e fronteiriças entre o Sul e o Norte do país, etnia e religião. Em linhas muito gerais (e breves), o Conflito de Darfur opôs o governo central do país aos movimentos de libertação Movimento pela Justiça e Igualdade – JEM e o Exército Popular de Libertação do Sudão – SLA que representam as populações não árabes do país, em conflito com as milícias (*janjaweed*). O governo sudanês de Bashir foi acusado de patrocinar tais milícias, as quais

foram atribuídos episódios de limpeza étnica e abuso sistemático de direitos humanos. Neste sentido, O Presidente Bashir foi indiciado pelo Tribunal Penal Internacional de Haia por genocídio e crimes contra a humanidade.

A reação da comunidade internacional à crise do Sudão foi lenta, focando-se inicialmente em embargos unilaterais de países como EUA, condenação dos atos de Bashir e divulgação da mídia do campo de refugiados de Darfur. Em 2005, o Tratado de Naivasha estabeleceu um acordo de paz entre as partes conflitantes (governo do Sudão e Exército Popular de Libertação). Apesar das quebras e continuidade da crise humanitária, o Tratado estabeleceu metas como a realização do plebiscito para a autonomia do Sudão do Sul em 2011 e, em 2006, foi seguido pelo Acordo de Paz de Darfur (2006). A partir de 2007, a UNAMID – Operação Híbrida das Nações Unidas e da União Africana atua em Darfur, estando ainda em operação. O "fim" da guerra em Darfur foi anunciado em 2009 como resultado deste tratado, mas como citado, permanecem inúmeras instabilidades no país. Um dos exemplos destas instabilidades é a própria permanência de Bashir no poder, independente das acusações que pesam sobre ele em Haia.

Em Janeiro de 2011, a realização do plebiscito na região do Sul levou à vitória da proposta de separação por quase unanimidade e, em Julho, o Sudão do Sul passou a existir como uma nação soberana. Com isso, Omar Bashir permaneceu como Presidente do Sudão e Salva Kiir passou a exercer o cargo de Presidente do Sudão do Sul com Bashir reconhecendo a soberania deste novo Estado. O reconhecimento, porém, não significou a resolução de crises internas ou impediu a emergência de novas tensões, com destaque a duas questões sensíveis: a produção e exportação de petróleo e a definição das fronteiras entre os dois países incluindo a região de Abyei, cuja situação permanece em aberto.

No que se refere ao petróleo o Sul controla 75% das reservas do país, mas

as rotas de passagem para exportação atravessam o território do Norte. Com a separação, tornou-se necessário que o Sul pagasse ao Norte pela utilização dos oleodutos, e não havia consenso sobre o preço a ser pago. Isto levou à suspensão da exportação de petróleo no primeiro semestre de 2012 (o que eleva ainda mais a instabilidade de um mercado energético já volátil), agravando a situação econômica do país dependente em sua quase totalidade dos recursos da venda deste bem. No início de Agosto 2012, foi fechado novo acordo que prevê o pagamento de cerca de U$ 25 ao Sul por barril transportado. Sobre Abyei, a soberania do território pelo Norte e pelo Sul envolve a redefinição das fronteiras do país e elementos étnicos e religiosos (e igualmente energéticos mesmo que a atual configuração geográfica prevista por Haia tenha deslocado as fronteiras dos campos de petróleo para não incluir Abyei). Apesar de pactos de cordialidade e não agressão, e mesmo este recente acordo sobre o preço a ser pago pelo transporte do petróleo, a situação do Sudão não se coloca como perto de uma definição até a finalização deste texto em Agosto de 2012.

Apesar destas crises, não existiram movimentos de intervenção humanitária nesta região do Sudão, ou outras do continente africano que atravessaram (e atravessam) situações similares, como realizado na Europa (ex-Iugoslávia 1992/1995 e Kosovo 1999). Além disso, foram tímidos os pacotes de ajuda ao continente, a fim de minimizar as crises econômicas e sociais ao longo da década de 1990. A "ausência" da comunidade internacional, suas lentas reações e o foco na atuação da ONU, UA e demais atores regionais relaciona-se a considerações geopolíticas que foram dominantes no imediato pós-1989 das nações do Norte.

Tais considerações encontram-se na base dos fenômenos citados no início do item de perda de importância estratégica da África na agenda internacional e sua marginalização. Neste sentido, observou-se o afastamento das potências tradicionais ocidentais, EUA e Europa, gerando um vácuo de poder, a disseminação e aprofundamento destas crises no

continente. Independente do conflito, de sua extensão humanitária, havia uma baixa prioridade estratégica a estes acontecimentos. Mesmo acontecimentos como a Primavera Árabe, cujo ciclo inicia-se em 2010, detêm raízes nestas contradições de países da África (*vide* Líbia e Tunísia, analisadas em 2.6C) e nas interações com o ocidente. Assim, esta marginalização possui três dimensões, uma de caráter negativo e outras duas positivas: a negativa refere-se ao balanço das crises aqui mencionadas, e, as positivas, ao renascimento africano e à entrada de "novos" atores na África, China, Índia e a recuperação da presença do Brasil, analisados no próximo item.

B) O Renascimento Africano

Cunhada pelo ex-Presidente sul-africano Thabo Mbeki, a expressão "renascimento africano" surgiu como representativa de um processo de recuperação gradual do continente a ser empreendido por suas nações a partir do reconhecimento de suas potencialidades e dificuldades. Problemas socioeconômicos, reconstrução interna, revitalização econômica e a retomada da autonomia nas relações internacionais fazem parte deste processo. Saraiva (2007, pp. 113-114) aponta como elemento do processo de renascimento,

> (...) o avanço gradual dos processos de democratização dos regimes políticos e contenção dos conflitos armados; crescimento econômico associado às performances macroeconômicas satisfatórias e alicerçadas na responsabilidade fiscal e preocupação social; elevação da autoconfiança das elites (...).

Três dimensões podem ser analisadas como exemplos do renascimento africano: a África do Sul pós-Apartheid, o multilateralismo africano e as relações extrarregionais. Embora não exaustivos desta dinâmica de recuperação, estes elementos ajudam a melhor exemplificar o processo em andamento a partir de suas principais características analisadas abaixo brevemente.

No que se refere à África do Sul, o encerramento da Guerra Fria

representou o fim do regime de segregação racial adotado em 1948 pelo Partido Nacional conhecido como política do Apartheid. A repressão contra o movimento de resistência negro foi sistemática durante todo o período de vigência do regime, focada em partidos representativos como o Congresso Nacional Africano (CNA). Alguns dos principais líderes da oposição como Nelson Mandela foram condenados pelo regime segregacionista à prisão perpétua (1964). Criticada pela ONU desde os anos 1960, esta política gerou o isolamento do país na comunidade internacional e ações internas de repressão política e social que culminaram na década de 1980 com uma série de revoltas internas, que tiveram como ponto de partida a revolta de Soweto em 1976 (quando ocorreu o massacre de Soweto devido à forte repressão governamental). Durante a vigência do Apartheid, a nação esteve submetida a embargos econômicos, exclusão de competições esportivas oficiais e sofria boicotes na arena cultural.

O peso deste isolamento global e regional (no continente a África do Sul era vista com desconfiança e como fator de desequilíbrio), do crescimento das revoltas internas, da transição do pós-Guerra Fria e da consolidação de uma posição norte-americana antiapartheid trouxeram um ponto de inflexão ao regime de minoria branca. Como indica Vizentini (2007), a ascensão de De Klerk à presidência do país deu início a um processo de libertação de líderes da resistência, incluindo a de Nelson Mandela em 1990. A eliminação das restrições ao funcionamento dos partidos políticos, a reestruturação do CNA, as conversações de reconciliação nacional, a eliminação das políticas do Apartheid e o fim do isolamento internacional representam passos desta reconstrução que, em 1993, levaram ao acordo para a constituição provisória. Em 1993, Mandela e De Klerk foram agraciados com o Prêmio Nobel da Paz por seus esforços na condução do encerramento do Apartheid de forma pacífica e pela busca da reconciliação nacional.

No ano seguinte, 1994, o CNA de Mandela obteve uma vitória maciça

nas primeiras eleições não raciais (isto é, não segregadas e democráticas), instaurando o Governo de Unidade Nacional. Enquanto isso, no campo externo, a África do Sul retornava à ONU[98]. No poder até 1999, Mandela conduziu os primeiros passos da transição e o renascimento africano é, em grande medida, o renascimento da África do Sul em meio ao seu processo de reestruturação interna, redemocratização e reconciliação que, como no conjunto africano, é caracterizado por avanços e retrocessos.

Em 1996, dentre os avanços, a nova Constituição foi adotada, mas, ao mesmo tempo, o Partido Nacional intensificou sua oposição ao CNA, assim como cresceram partidos ligados à maioria negra[99]. Estes desafios foram combinados com o agravamento da situação de saúde gerada pela epidemia de HIV/Aids e a permanência de uma situação ainda de pobreza quase que generalizada entre a maioria da população negra.

O próximo governo a se deparar com este desafio foi o de Thabo Mbeki que, após a vitória nas eleições de 1999, e a reeleição em 2004, esteve à frente do Executivo sul-africano até 2008 quando renunciou devido à perda de apoio parlamentar. Na oportunidade pesaram sobre Mbeki alegações de que teria prejudicado o atual presidente Jacob Zuma, acusando-o injustamente de corrupção. O processo foi retirado em Abril de 2009 e Zuma assumiu a presidência em Maio de 2009. O próprio Mbeki foi acusado de corrupção durante o governo, mas igualmente inocentado.

Em um balanço geral, o governo Mbeki conseguiu consolidar o processo de recuperação econômica (incluindo a busca da diversificação econômica e do incremento das vantagens comparativas em setores como mineração) e fortalecer a transição. Mais uma vez, é preciso lembrar que este não é um processo linear, sendo caracterizado pelo risco da recessão devido à crise econômica mundial e a permanência de desigualdades no país. Porém, observaram-se progressos na redução lenta, mas gradual destas assimetrias, e conquistas no campo social como em iniciativas de combate a Aids por

meio de programas governamentais (antecedido por significativa vitória contra companhias farmacêuticas pelo acesso aos medicamentos). Neste campo, a parceria bilateral com o Brasil e depois trilateral no âmbito do IBAS é fundamental para a ampliação de programas de ajuda[100]. No campo externo, como sustenta Kornegay (2006), Mbeki desenvolveu uma política externa baseada no desenvolvimento e autonomia no qual se destacam iniciativas globais e regionais. Em termos globais, a África do Sul teve papel ativo em 2001 quando da realização da Conferência da ONU em Durban, e em 2002 sediou a Rio +10 em Johanesburgo (ver 5.1B).

Mbeki foi sucedido em 2009 pelo Presidente Jacob Zuma (no cargo até a finalização deste texto em Agosto de 2012 pelo CNA). No campo da política interna, Zuma teve de enfrentar os desafios contínuos das agendas social e econômica, a questão do crescimento, do desemprego e modernização, associada a área de saúde (HIV/Aids), pobreza e educação são temas desafiadores, permanecendo uma situação de desigualdade forte no país (que tem sido enfrentada por políticas sistemáticas mas de longo prazo).

No que se relaciona à pauta externa, Zuma preservou as linhas gerais do governo anterior. Além do reforço do IBAS, a África do Sul ampliou a sua projeção regional e atuação nos organismos multilaterais do continente e globais. Depois de um convite formal para integrar o grupo em 2010 realizado pelo Presidente da China, a partir de 2011, tornou-se membro dos BRICS, reforçando seus laços com as demais nações emergentes da aliança. Em 2010, a África do Sul estabeleceu uma parceria estratégica com a China igualmente. Globalmente, a África do Sul também faz parte de grupos negociadores na OMC como o G-20 comercial, o NAMA-11 e o Africa Group (sobre as negociações da OMC e as clivagens Norte-Sul ver 5.3 A).

Com estas nações, compartilha a defesa de diversos objetivos comuns na arena política, econômica e social em torno das demandas de reforma e atualização das organizações internacionais multilaterais, desenvolvimento e

reciprocidade (ver Capítulo 4 para a análise mais detalhada do IBAS e dos BRICS). Neste período, a realização da Copa do Mundo de Futebol em 2010 foi considerada um marco do novo papel sul-africano, com a realização de obras de infraestrutura de porte significativo no país. O evento teve resultados positivos e, como as Olimpíadas de Beijing em 2008 na China, demonstraram o potencial e a capacidade das nações do Sul na realização de grandes eventos esportivos, antes concentrados nas nações do norte (o que reforça o simbolismo do termo emergente e da mudança dos eixos do poder mundial).

No que se refere à política regional, a reconciliação interna estendeu-se aos vizinhos e ao desempenho de um papel mais positivo e ativo no bi e multilateral, com destaque para as organizações de caráter comercial e político como a SACU (União Aduaneira da África Austral), SADC (Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral) e a Organização da Unidade Africana (OUA). Estes esforços multilaterais referem-se ao segundo pilar do renascimento africano e não só a África do Sul, mas outras nações desempenham papel importante em sua consolidação[101].

Analisando estes arranjos, a SACU[102] composta por Botsuana, Lesoto, Namíbia, Suazilândia e África do Sul, cujas origens datam de 1910, atravessa um período de aprofundamento. Este aprofundamento é composto pela intensificação da promoção da integração econômica e do livre-comércio, no qual se insere o Acordo Monetário Multilateral (MMA). A SACU tem servido de base para a negociação de acordos extracontinentais com outros blocos como a UE e o Mercosul e parceiros individuais como a China e a Índia. Além da revitalização da SACU, em 1992 foi criada a SADC[103] composta por África do Sul, Botsuana, Lesoto, Namíbia, Angola, Ilhas Maurício, Madagascar, Malaui, Moçambique, República Democrática do Congo, Tanzânia, Zâmbia e Zimbábue. A SADC engloba objetivos comerciais e políticos.

No campo político a iniciativa mais significativa foi o estabelecimento da União Africana (UA) em 2003, a partir da OUA de 1963. Tendo como modelo a integração europeia, a UA define como objetivos a promoção da solidariedade, cooperação, estabilidade, desenvolvimento e defesa intra-africanas. Desde sua criação, a UA vem ganhando em densidade e efetividade diante das situações de crise do continente, atuando diretamente em operações de paz (com ou sem auxílio da ONU) e no encaminhamento de negociações diplomáticas. Neste sentido, representa a renovada afirmação da África mesmo diante de um quadro de dificuldades. Pode-se indicar que um dos marcos deste processo e de busca de autonomia foi a afirmação do princípio da não indiferença (discutido no item anterior) e a preocupação em buscar soluções concertadas entre os países locais, com uma postura de maior autonomia política diante dos poderes extrarregionais (que inclui a superação dos alinhamentos dos anos 1990 e a inclusão de demandas do continente na agenda global e para os países do Norte).

A longo prazo, a UA prevê a integração em níveis políticos-econômicos-sociais e diplomáticos, buscando uma ação conjunta de seus países membros para a resolução dos problemas comuns do continente. A fim de dar conta destes objetivos, os 53 Estados membros[104] estabeleceram uma estrutura institucional na qual se encontram previstos a criação de um Parlamento Pan-Africano, um Conselho de Paz e Segurança (PSC), um Conselho Econômico, Social e Cultural, uma Corte de Justiça, somadas à Assembleia Geral e Comitês Técnicos. No campo econômico especificamente, a proposta da criação do Banco Central, do Fundo Monetário e do Banco de Investimentos encontram-se na agenda, assim como a Força Africana.

Um dos projetos mais relevantes foi a Nova Aliança para o Desenvolvimento da África (NEPAD). Os propósitos da aliança a longo prazo sintetizam os principais desafios do continente em termos de segurança

humana e estabilidade, como o

> estabelecimento da ordem civil e de mais governos democráticos; prevenção e redução de conflito na região da áfrica subsaariana; maior respeito pelos direitos humanos aumento dos investimentos em recursos humanos nas áreas da saúde e educação; políticas direcionadas à diversificação das economias africanas e aumento de comércio com o resto do mundo; medidas para permitir a adoção de novas tecnologias na África; combate ao conjunto de doenças que afligem o continente, da Aids à malária (NEPAD, s/p).

Abrangentes, os alvos do NEPAD, associados à missão da UA foram considerados por alguns analistas em descompasso com a realidade africana, alertando-se para o risco de seu rápido esvaziamento em meio às dificuldades e conflitos descritos no início deste item. Entretanto, a nova unidade africana tem demonstrado sinais de crescente assertividade, apesar de suas limitações naturais aplicadas a qualquer OIG. Dentre estes sinais, destacam-se os esforços na pacificação de conflitos localizados no continente. Além do patrocínio de reuniões e conversações entre as partes envolvidas em conflito a missão híbrida UA-ONU para Darfur é um exemplo dos desenvolvimentos positivos associados a esta tomada de responsabilidade interna. A existência de uma instituição africana para lidar com problemas africanos é percebida como uma realidade concreta das atuais relações internas e externas do continente, que se estende a suas parcerias internacionais.

Analisando estas parcerias, pode-se considerar que um dos fenômenos mais complexos do continente africano ao longo desta primeira década do século XXI refere-se ao quadro de suas relações extrarregionais. Este quadro comprova a superação da marginalização da África da década de 1990, como os potenciais de crescimento e desenvolvimento locais associados à implementação de novos projetos de cooperação. De acordo com Visentini (2011), estas movimentações extrarregionais na África são parte do reordenamento do poder global e refletem o dinamismo político econômico da projeção das nações asiáticas, em particular China e Índia. As ações da China são baseadas no FOCAC, criado em 2000, como examinado

no item 2.4 C, que estabeleceu um fórum regular de contatos entre o país e o continente africano. No caso indiano, além da atuação de empresas privadas, o Banco EXIM também atua para o financiamento de projetos de infraestrutura e incremento de comércio.

O objetivo de ambas no continente africano (como visto em 2.4C e D) é a ampliação de mercados de exportação para seus produtos e a acesso a bens como energia e alimentos. Em contrapartida, esta projeção tem investimentos e pacotes de ajuda aos países locais, com a realização de obras de infraestrutura locais e baixa cobrança política em temas sensíveis como direitos humanos e corrupção. Esta última dimensão é ponto bastante sensível para o Ocidente e mesmo no quadro das relações internacionais multilaterais em geral, à medida que envolve também a ONU e as questões humanitárias na região. Da mesma forma, permanece em aberto agendas relativas à verificação da utilização de recursos e a continuidade dos projetos devido a problemas políticos internos como corrupção e estabilidade dos regimes, além da ampla agenda social pendente. Trata-se de um difícil equilíbrio entre a ajuda e as condicionalidades, características das relações com o Ocidente, mas que se encontram praticamente ausentes nestas novas modalidades de parceria. No geral, existem ainda fragilidades estruturais na África que demandam atenção, inclusive para que estas oportunidades possam ser mais bem aproveitadas pelos países locais, internalizando de forma sustentável a agenda de autonomia externa, os projetos em andamento e o desenvolvimento político-social e econômico.

Adicionalmente, permanece a discussão sobre o caráter desta presença sino-indiana na África, e que se revela nas críticas dos EUA e Europa a estas nações, sintetizadas na fala da Secretária de Estado Hillary Clinton de 2011 sobre o "imperialismo chinês" e os riscos da "recolonização" do continente (CLINTON, 2011). Com isso, a Ásia não seria um parceiro estratégico deste desenvolvimento, mas um novo polo imperialista como indica a análise de Visentini (2011) sobre estas críticas. Neste sentido, observando estas ações

sino-indianas, mas, igualmente a dos EUA nesta última década e a recuperação da presença brasileira na África pode-se sugerir que este movimento é sempre dialético, ou seja, a ajuda ao desenvolvimento não pode ser descolada de agendas político-estratégicas de todos os envolvidos, e consiste em uma tendência conhecida da política internacional. Como já citado, a cooperação, sela ela Norte-Sul ou Sul-Sul não pressupõe eliminação de conflitos, competição ou harmonia de interesses, mas a estruturação do relacionamento de forma que os parceiros envolvidos possam ser beneficiados em suas interações e que as divergências ocorram dentro de limites conhecidos.

A percepção de que os avanços sino-indianos na África eram significativos, principalmente os chineses, levaram os EUA a iniciar, a partir de 2000, uma lenta recuperação de sua política na África. No final da administração Clinton foi criado o AGOA (*African Growth and Opportunity Act*) que visava estabelecer uma parceria econômica entre os EUA e a África, oferecendo condições preferenciais de acesso aos países do continente ao mercado norte-americano. Apesar de lançado por Clinton, o AGOA somente ganhou densidade com o governo de Bush filho, com a ampliação dos recursos financeiros destinados a este projeto. Além disso, no primeiro mandato de Bush foram estabelecidas parcerias de combate ao terrorismo no continente, visando a contenção do surgimento de santuários para grupos fundamentalistas (em 1998, o Sudão fora bombardeado unilateralmente pelos norte-americanos, assim como Afeganistão devido a atentados a Embaixadas dos EUA no continente).

Já no segundo mandato, as temáticas africanas passaram a ser enquadradas no tema da diplomacia transformacional, tendo como objetivo a mudança de regime por meio de incentivos político-econômicos. Programas de ajuda relacionados ao combate à fome, à segurança alimentar, desenvolvimento sustentável, empoderamento feminino e à cooperação na área de saúde (combate à malária, projetos para prevenção e tratamento de

pacientes com HIV/Aids, epidemias em geral) ganharam cada vez mais espaço na agenda. A estes discursos e práticas humanitárias, porém, agregam-se significativas dimensões estratégicas: ainda a baixa intervenção em crises concretas (como visto no caso do Sudão), preservando a preferência pela ação da ONU e uma reação geopolítica aos avanços da China, da Índia e do Brasil no Atlântico Sul e na África (tanto individualmente e multilateralmente via IBAS, G20 comercial e BRICS).

Esta reação, que conta com um componente militar, refere-se ao reposicionamento estratégico dos EUA na região da América do Sul-África-Ásia, com a reativação da Quarta Frota do Atlântico Sul e a criação do USAFRICOM em 2007. Estas propostas de militarização do Atlântico Sul chocam-se com a ZOPACAS e Acordos como o de Pelindaba (1996), que visam a desmilitarização e desnuclearização deste espaço geográfico. A questão energética é um dos elementos adicionais que sustentam estas opções, uma vez que a região possui reservas de gás e petróleo significativas. E, no caso, a África, atualmente, contribui em 20% para a matriz energética dos EUA, segundo dados de 2012. Existe, portanto, uma abrangente "corrida" por estes recursos naturais que incluem no caso do Atlântico Sul o próprio Brasil e as reservas do pré-sal como discutido em 3.3 e 3.4.

Esta reação norte-americana manteve-se na administração Obama. Como discutido em 2.1, inicialmente o Presidente recém-empossado realizou movimentos diplomáticos de aproximação com a África e o Oriente Médio (2.6), tendo como objetivos a reconciliação com o mundo muçulmano e a promoção da democracia. Este compromisso, porém, demonstrou-se mais retórico do que prático, preservando, em certa medida, o vácuo de influência norte-americana em diversas destas regiões e a estagnação de processos. Neste vácuo, a China, a Índia e o Brasil continuaram desenvolvendo seus esforços de parcerias extrarregionais. Em termos de política interna, estas duas regiões continuaram enfrentando

crises políticas e econômicas que se tornaram uma das raízes da eclosão da Primavera Árabe a partir de 2010.

Diante destes acontecimentos, em 2011 o Presidente Obama acenou com o projeto de um "Plano Marshall Africano" (o mesmo termo, segundo Visentini, foi associado às iniciativas chinesas em suas origens) na forma da "Iniciativa de Parceria em Comércio e Investimentos" para o Oriente Médio e Norte da África (esta atuação e as demais norte-americanas na Primavera Árabe são analisadas em 2.6C). No ano de 2012, adicionalmente, o AGOA ampliou ainda mais seus investimentos, focando em obras de infraestrutura, setor tradicionalmente pela China no continente. Além disso, os EUA intensificaram esforços de cooperação trilateral na África, incluindo o Brasil, desenvolvendo projetos conjuntos em áreas como saúde e produção de etanol.

Neste sentido, é preciso destacar que as relações Brasil-África apresentaram significativo adensamento com a retomada das ações no continente pela diplomacia brasileira do governo Lula em diante (o que reforça a parceria atlântica com o continente como indica Saraiva, 2012). Como citado no 3.3, o Presidente Lula definiu a retomada desta parceria como uma obrigação e a reconstrução e aprofundamento dos laços culturais, sociais, políticos e econômicos com o continente tem sido uma realidade bastante presente na última década. Apesar do Brasil não poder competir em recursos e investimentos diretos na mesma proporção que China, Índia e EUA, a cooperação técnica e iniciativas multilaterais vêm se desenvolvendo de forma sustentada (ver 4.1C).

A ação dos emergentes na África, a reação dos EUA, mas principalmente, a busca da autonomia pelo continente e suas nações, ainda que de forma desigual e assimétrica indicam a superação do cenário de marginalização do pós-Guerra Fria. A eclosão da Primavera Árabe em alguns países da região, a continuidade das encruzilhadas humanitárias, os problemas sociais e

econômicos, a recuperação econômica e o desenvolvimento sustentável são componentes desta realidade complexa, e demonstram não só os problemas, mas a vitalidade presente neste espaço geopolítico, situação que se estende ao Oriente Médio e a Ásia Central[105].

2.6 O Oriente Médio e a Ásia Central

Historicamente, a região do Oriente Médio e da Ásia Central[106] revela-se uma das mais complexas das relações internacionais. Tal realidade tornou-se ainda mais intensa a partir do fim da Guerra Fria em 1989, observando-se um real processo de aceleração de tendências políticas, econômicas e estratégicas no século XXI. Correspondendo à GWT, aos dilemas recorrentes do processo de paz Israel/Palestina, da inserção do Irã no cenário regional, à mudança geopolítica da Ásia Central e à Primavera Árabe, esta aceleração traz inúmeros desafios à estabilidade local e global, demonstrando a existência de um futuro incerto, em construção, para toda a região.

A) O Processo de Paz Israel/Palestina

O envolvimento das potências ocidentais na região do Oriente Médio data dos séculos XIX e XX como parte do processo de expansão imperial russo, britânico e francês, redesenhando o mapa local a partir do declínio do Império Turco Otomano. Esta presença europeia, a partir do encerramento da Segunda Guerra Mundial e do processo de descolonização dos anos 1960 e 1970, passou a ser contrabalançada pela norte-americana, consolidando a posição dos EUA como principal poder externo no Oriente Médio[107]. As iniciativas autônomas da região como o Movimento dos Não Alinhados, o Nacionalismo Árabe, o Terceiro Mundismo, o cartel petrolífero da OPEP e a revolução Iraniana de 1979 são outros componentes deste quadro complexo que, com o fim da Guerra Fria, oscila entre tendências de progresso e profunda fragmentação.

No que se refere aos progressos, a década de 1990 foi palco de um dos mais relevantes desenvolvimentos do processo de paz Israel e Palestina, com

a assinatura e aplicação dos Acordos de Oslo. Em termos de fragmentação, a Operação Tempestade do Deserto e a continuidade das crises iraquianas, representam o aumento da presença militar dos EUA na região, depois da retórica otimista da nova ordem mundial. Da mesma forma, os Acordos de Oslo sofrem uma inversão de seu signo positivo mesmo antes de 11/09/2001.

Analisando especificamente esta triangulação processo de paz, EUA, mundo árabe, o ponto de partida é, como mencionado, os Acordos de Oslo e a Operação Tempestade do Deserto. Segundo Visentini (2012), ambos acontecimentos encontram-se relacionados ao fim da Guerra Fria e ao descongelamento dos conflitos regionais, que revelaram a fragilidade estrutural das monarquias árabes produtoras de petróleo, ao risco do avanço do islamismo a partir do Irã e das pretensões regionais de Saddam Hussein pós-conflito com este mesmo Irã (1980/1988) e os custos da instabilidade regional para os EUA. Tais custos relacionavam-se não só a questões econômicas, mas políticas relativas ao apoio a Israel, ao vácuo soviético, à dependência do petróleo do Golfo e as possibilidades de penetração norte-americana na Ásia Central.

No período após a operação Tempestade do Deserto, em uma tentativa de reenquadrar estes desenvolvimentos estratégicos e impulsionar a construção de um novo cenário geopolítico na região, os EUA buscaram reequilibrar suas políticas locais a partir de um diferenciado processo de paz Israel/Palestina, que favorecesse sua posição diante dos países árabes e estabilizasse a região o que facilitaria a exploração dos seus recursos energéticos. Visentini indica que esta ação também correspondia a uma realidade de desgaste regional, em particular de Israel e Palestina.

Desde a criação do Estado de Israel em 1948, na sequência da Guerra Árabe-Israelense, e a não implementação da resolução 181 da ONU de 1947 que previa a criação dos dois Estados, judeu e palestino, a região viveu

convulsionada por guerras. Travadas entre Israel e o mundo árabe, estas guerras levaram à expansão territorial de Israel por regiões do Líbano, da Síria, do Egito e da Jordânia, e áreas que corresponderiam ao Estado palestino. A Guerra dos Seis Dias (1967) e a Guerra do Yom Kippur (1973) foram alguns destes conflitos, assim como a do Líbano em 1982, a do Irã-Iraque (1980/1988) e a do Afeganistão (1979/1988) no âmbito regional (sem deixar de mencionar a Revolução Iraniana de 1979).

No caso específico de Israel e do mundo árabe, os embates dos anos 1960 e 1970 resultaram em elevados custos humanos, econômicos e estratégicos ao longo do tempo. Globalmente, as crises do petróleo de 1973 e 1979 também se inter-relacionam com este quadro de instabilidade que ganhou novas dinâmicas com o pós-Guerra Fria.

Para Israel, o desgaste derivava da elevada mobilização militar da sociedade e de seu cansaço diante de décadas de conflito, que permitiram o surgimento de uma postura moderada pró-negociação ao lado de um movimento de paz. No caso da Palestina, observa-se quadro similar: o esgotamento da capacidade ofensiva da OLP[108] e sua corrente política Fatah e o respectivo crescimento dos radicais do Hamas, diante da prolongada crise com Israel e a ausência de conquistas da OLP/Fatah. Havia uma razoável convergência de interesses entre os principais atores que seriam envolvidos na negociação devido aos desgastes mencionados e a inter-relacionada tentativa de manter poder com menores perdas.

Em 1991, os primeiros passos deste processo foram dados por George Bush pai com a Conferência de Paz de Madri, que deu início a estas conversações sob esta nova lógica, seguindo uma série de encontros diplomáticos abertos e secretos para a formulação dos novos planos de ação (os encontros secretos tiveram lugar na Noruega). Em Setembro de 1993 já sob o comando da administração de Bill Clinton, os Acordos de Oslo foram anunciados, seguindo sua implementação. Além de Bush pai e

Clinton do lado norte-americano, as decisões políticas por parte de Israel e Palestina couberam, respectivamente, ao Primeiro-ministro Ytzhak Rabin (Partido Trabalhista[109]) e Yasser Arafat (Shimon Peres, Ministro das Relações Exteriores de Israel igualmente desempenhou papel relevante).

Em retrospecto, estes acordos foram considerados o mais importante avanço diplomático no processo de paz envolvendo Israel e o Mundo Árabe desde as negociações entre Israel e Egito, que culminaram em 1979 nos acordos de paz de Camp David. Em 1994, os Acordos de Oslo levaram Rabin, Arafat e Shimon Peres a ganhar o Prêmio Nobel da Paz. De acordo com Oslo, israelenses e palestinos reconheciam-se mutuamente, prevendo-se um cronograma para a devolução dos territórios ocupados por Israel na Cisjordânia e na Faixa de Gaza e a gradual consolidação de regiões palestinas como áreas autônomas controladas pelas lideranças da Autoridade Nacional Palestina (ANP). Estabeleceu-se que estas zonas autônomas conviveriam com outras de administração mista, construindo-se nesta etapa de transição o embrião do futuro Estado palestino.

A fórmula de Oslo sustentava-se na equação "paz pela terra". Israel, a partir da devolução dos territórios ocupados e o consequente retorno a suas fronteiras originais, permitiria a criação de um Estado Palestino. Por sua vez, os palestinos reconheceriam o direito à existência do Estado de Israel, estabelecendo uma relação de coexistência. A coexistência englobaria a relação entre israelenses e palestinos, e a de Israel com todo mundo árabe, consistindo-se em uma solução viável e aceita por moderados de ambas as partes. Em 1994, Israel e Jordânia assinaram um acordo de paz com o reconhecimento diplomático de ambas as partes. No ano seguinte, 1995, mais territórios da Cisjordânia controlados por Israel passaram ao controle da ANP. Os próximos objetivos de negociação eram focados nas negociações com Líbano e Síria por conta de territórios ocupados por Israel (as Fazendas de Shebaa e as Colinas de Golã respectivamente).

Liderada por Arafat, desde 1993 a ANP vinha estabelecendo um razoável controle sobre os territórios que haviam sido colocados sob sua responsabilidade, contando com significativa ajuda externa financeira dos EUA e da UE. A construção de uma infraestrutura de serviços de saúde, educação e segurança interna era resultado desta ajuda, como de um esforço concentrado de solidificação da capacidade e autonomia da ANP. A este arcabouço governamental somava-se um similar de governança social, com incremento da participação popular, desenvolvimento de uma mídia independente e representação democrática. Redefinia-se, sob os termos de equilíbrio e tolerância mútua, a convivência com Israel. Parecia consolidar-se, se não uma era de paz na região, pelo menos de estabilidade.

Em termos realistas, a situação permanecia instável devido a algumas contradições e problemas pendentes de Oslo I e II e à pressão dos grupos radicais de ambos os lados. No que se refere às contradições e problemas, um dos mais significativos foi a falta de continuidade geográfica entre as partes que compunham o futuro Estado palestino e que se encontravam sob a administração da ANP. Entre estas partes, a presença militar israelense mantinha-se, o que dificultava a unidade política palestina como um território contíguo, com a ANP funcionando como autoridade central de diversos enclaves.

Para Israel, esta era uma forma de manter controle militar sobre este espaço, enfraquecer relativamente a estrutura deste Estado em construção, ao mesmo tempo em que transferia a responsabilidade (e o custo econômico e militar) de zonas críticas de segurança à ANP. Esta questão relacionava-se diretamente à soberania do Estado palestino em formação, levantando a seguinte indagação: os territórios devolvidos poderiam, efetivamente, compor um Estado soberano a médio prazo ou seriam mantidos sob o signo da autonomia nos moldes da ANP? Este dilema fazia parte de uma agenda pendente desde as conversações de Madri que haviam sido colocadas de lado a fim de avançar as negociações que

resultaram em Oslo: o *status* de Jerusalém, o retorno dos refugiados palestinos e a retirada dos assentamentos israelenses dos territórios ocupados. O objetivo dos negociadores era voltar à mesa de discussões na medida em que a aplicação inicial de Oslo caminhasse com sucesso, o que facilitaria, em tese, novos saltos qualitativos diplomáticos.

Esta dinâmica já havia sido aplicada em negociações como as de Camp David em 1979 e mesmo na passagem de Oslo I a II, e o desenvolvimento de 1993 a 1995 com a solidez do embrião do Estado palestino via ANP e a conciliação com Israel liderada por Arafat e Rabin provava sua relevância. O encaminhamento do processo, entretanto, desagradava radicais ortodoxos em Israel que acusavam o governo de concessões excessivas, ofereciam oposição à retirada dos assentamentos e alegavam que os acordos não haviam elevado a segurança do país, pois os atentados continuavam (desmerecendo o fato de que haviam diminuído consideravelmente e os territórios palestinos alcançavam situação de normalidade). Em termos palestinos, Arafat sofria acusações similares dos radicais do Hamas que contavam cada vez mais com a ajuda do grupo libanês Hezbollah (Partido de Deus, criado após a invasão do Líbano por Israel em 1982, composto por fundamentalistas islâmicos), associadas a suspeitas de corrupção de desvios de recursos de ajuda humanitária.

Quase no final de 1995, em Novembro, estas forças radicais conseguiriam sua primeira "vitória" no que marca o começo do retrocesso do processo de paz e o retorno de uma postura conservadora em Israel que exacerbaria as contradições de Oslo e as palestinas: o assassinato do Primeiro-ministro Rabin e a subsequente eleição de Benjamin Nethanyahu (Bibi) em Israel e a continuidade dos atentados suicidas. Frente a estes acontecimentos que colocavam em risco o processo de paz, os EUA, ainda sob a administração de Clinton, pressionaram Bibi e Arafat a não abandonarem as negociações, em um padrão que se repetiu de 1996 a 2000. A ascensão de Bibi ao poder deu-se em um cenário de extrema divisão na sociedade israelense, uma vez

que sua eleição deu-se por uma margem mínima sob Shimon Peres. Por sua vez, na ANP, Arafat e o Fatah sagraram-se vitoriosos em eleições consideradas democráticas pela comunidade internacional demonstrando a solidez do encaminhamento do processo palestino pós-Oslo.

De 1996 a 1998, Bibi e Arafat negociaram, a partir da mediação dos EUA, o Acordo de Wye Plantation. Assinado em 1998, sob fortes críticas de suas bases domésticas, o Acordo estabelecia que as forças de segurança palestinas intensificaram a repressão ao terrorismo, enquanto haveria a retirada israelense de 11% do território da Cisjordânia. Os avanços foram poucos, crescendo a oposição interna em Israel a uma nova rodada de negociações e mesmo a continuidade de aplicação dos acordos. Mesmo assim, em 1999/2000, Clinton novamente convocou os líderes a negociar, Arafat ainda pelo lado palestino e Ehud Barak do Partido Trabalhista pelo lado de Israel.

Estes encontros Clinton/Barak/Arafat realizados simbolicamente em Camp David aconteceram em um momento de crise e fraqueza de ambos governantes. Apesar de ter ganhado a eleição com um discurso pró-segurança, Barak continuava sob pressão dos conservadores que, liderados por Ariel Sharon, intensificavam sua postura antinegociações. O ponto mais grave do período, que encerra a fase Oslo, ocorre por intermédio de Ariel Sharon que, em Setembro de 2000, realiza uma visita à Esplanada das Mesquitas em Jerusalém, território considerado sagrado também pelos muçulmanos. Considerada provocativa, esta visita marca o início da Segunda Intifada (a primeira datava de 1987) nos territórios palestinos e da intensificação de ataques contra Israel. Em meio à escala de violência, Sharon sagra-se vencedor das eleições seguintes, assumindo o posto de Primeiro-ministro, que exerceria até 2006 quando é afastado por problemas de saúde (encontra-se em coma até a finalização deste texto em Agosto de 2012) e é sucedido por Ehud Olmert[110].

Em 2001, a somatória da ascensão de Sharon ao governo em Israel, de George W. Bush nos EUA e dos atentados de 11/09 inserem o processo de paz em uma lógica de retrocesso e agressão (um dos argumentos da Al-Qaeda apresentados *a posteriore* para 11/09 foi a defesa do Estado Palestino, ao lado das conhecidas motivações de retirada das tropas dos EUA dos territórios sagrados). A GWT norte-americana e o apoio incondicional dos falcões a Sharon permite, sob a justificativa da segurança, ações unilaterais de Israel que minam as possibilidades de negociação e iniciam uma sistemática destruição do embrião do Estado Palestino sob a liderança da ANP. Em 2002, o Exército israelense avançou sobre os territórios palestinos em uma ação de reocupação em uma ofensiva chamada de "Muro Protetor" (paradoxalmente, em Jenin, Sharon ordenou a retirada de colonos israelenses). Um dos episódios mais marcantes desta ação, além da maciça campanha militar em territórios palestinos visando destruir a infraestrutura de apoio aos terroristas do Hamas apoiados pelo Irã e Hezbollah, foi o cerco a Ramallah e a prisão domiciliar de Arafat. Além do Hamas, outros grupos insurgentes (definidos como terroristas) são a Jihad Islâmica Palestina e a Brigada dos Mártires de Al-Aqsa (ala radical do Fatah).

Com a saúde bastante debilitada (viria a falecer em Novembro de 2004), Arafat foi alvo de uma série de acusações políticas de corrupção e desvios de recursos da ANP por parte do Ocidente (os EUA voltaram a incluí-lo na lista de patrocinador do terrorismo sob a alegação de que estaria patrocinando o Hamas) e desconstruído como interlocutor viável e legítimo em futuras negociações. Do ponto de vista interno, a ANP perdia autoridade diante de seus cidadãos, incapaz de reagir à ofensiva israelense, o que permitiu o crescimento do Hamas. Arafat era responsabilizado pela ofensiva e pelos atentados, mas já sem capacidade política de reagir a ambas as situações, o que gerou um vácuo de poder na liderança palestina. Esta liderança vem sendo exercida desde 2003 por Mahmoud Abbas, inicialmente como Primeiro-ministro da ANP, e a partir de 2005 como seu Presidente, mas que não conta com o mesmo apoio e visibilidade que

Arafat.

Ainda que justificada por uma motivação aparentemente conjuntural, o aumento dos atentados contra Israel, esta ofensiva fazia parte de uma estratégia de longo prazo de Sharon e dos grupos mais conservadores do país, contrários às políticas de Oslo (em detrimento da fórmula terra pela paz e coexistência política, a opção é pela destruição sistemática do inimigo). O objetivo era abrangente no sentido de deslegitimar as propostas de paz, as conquistas do acordo e remilitarizar o conflito, seguindo a lógica da prevenção e da defesa ofensiva que contava com incondicional apoio dos EUA. Diante da GWT e da futura invasão do Iraque, o processo de paz no Oriente Médio foi englobado pelas visões neocons de mudança do mapa da região pelas intervenções, das quais passaram a fazer parte as ações de Sharon. Retoricamente, visitas de enviados especiais como George Tennet, Paulo Mitchell e Anthony Zinni, afirmavam a prioridade da construção do Estado Palestino, em clara contradição à lógica militar.

Como resultado, além da reocupação dos territórios, houve a aceleração dos assentamentos de colonos judeus em zonas de disputa diplomática e a construção do Muro Protetor real, separando Israel da Cisjordânia, isolando os territórios palestinos[111]. Deve-se destacar que esta ofensiva foi ainda acompanhada, em 2002, por duas propostas alternativas de negociação, o que evidencia a prevalência do fator militar sobre o diplomático na medida em que ambas não foram consideradas válidas por Sharon: o Plano de Paz Saudita e a Resolução 1397 do CS da ONU, cujo núcleo reside na criação do Estado Palestino, a devolução dos territórios ocupados e o reconhecimento de Israel pelo mundo árabe. Em resposta à ofensiva, a ONU apresentou as resoluções 1402 e 1403 que pediam a retirada israelense e o questionavam a situação humanitária, igualmente sem repercussão positiva, como iniciativas da UE de envio de observadores à região.

Associada à subsequente operação dos EUA no Iraque e a continuidade

da Guerra no Afeganistão, a ação israelense teve um efeito desestabilizador significativo no Oriente Médio. Tal efeito estendeu-se à dinâmica das relações intrarregionais colocando em xeque países moderados do mundo árabe como Egito e Jordânia com os quais Israel detém relações diplomáticas, favorecendo o radicalismo. No Líbano e na Síria, também houve o aumento de influência dos fundamentalistas, como a intensificação de tensões com Israel e EUA. No âmbito do projeto neoconservador norte-americano, deve-se lembrar de que a Síria assim como Irã eram considerados alvos de futuras intervenções, o que não se concretizou devido à crise do Iraque. No caso do Líbano, em 2006, Israel, já sob o comando de Olmert, efetuaria uma operação militar de resultados discutíveis militarmente a fim de barrar o avanço do Hezbollah nas fronteiras, criando mais um foco de instabilidade. Em termos globais, a explosão dos preços do petróleo foi um dos outros subprodutos dos acontecimentos deste período.

No ano de 2003, este aprofundamento de instabilidades foi acompanhado por uma nova proposta de paz dos EUA para o Oriente Médio, que retomava, em meio a uma situação crítica, o projeto de criação do Estado Palestino. Conhecida como "Mapa da Estrada" (*Road Map*), esta proposta era embasada na visão neocon de levar a democracia ao Oriente Médio por meio do processo de mudança de regime empreendido por operações militares e tentava recuperar, no caso palestino-israelense, a iniciativa diplomática dos EUA. Tal projeto resulta de esforços conjuntos do Quarteto de Madri (EUA, UE, Rússia e ONU), estabelecido em 2002, que tentava retomar o diálogo regional. Como parte desta ofensiva, o então Secretário de Estado Powell e a Assessora de Segurança Nacional visitaram a região.

Segundo o cronograma original do Mapa da Estrada previsto para 2003, entre os meses de Janeiro a Junho, teriam como prioridade a obtenção de um cessar-fogo entre as partes: enquanto a ANP se comprometeria a coibir

os ataques terroristas, denunciando o terrorismo radical e eliminando suas facções, e a reformar seu sistema de governança (eleições livres, nova constituição), Israel se retiraria dos territórios reocupados em 2000 e reverteria a colonização judaica. Atingidos estes objetivos, de Junho a Dezembro seriam intensificadas as negociações políticas para que em 2004/2005 se realizasse uma Conferência de Paz entre Israel e os países árabes e se lançasse o Estado Palestino.

A despeito de alcançar tréguas ocasionais e a retirada de alguns assentamentos judeus, o Mapa da Estrada não atingiu seus objetivos. Desde sua origem, a viabilidade e a legitimidade do processo surgiram como questionáveis, uma vez que suas negociações continuaram sendo acompanhadas pela ofensiva israelense e dos EUA (a Guerra do Iraque inicia em Março de 2003). Também era duvidosa a possibilidade de que a ANP teria de retomar suas iniciativas, principalmente frente ao Hamas, depois do processo de desconstrução iniciado em 2000. Abbas não detinha força política para agir, e as forças políticas associadas ao Hamas não eram reconhecidas como interlocutores pelo Ocidente mesmo ganhando eleições democráticas nos territórios palestinos. As lideranças políticas do Hamas, igualmente ao subirem ao poder, não demonstravam intenção de negociar ao anunciar que não reconheceriam o Estado de Israel ou abandonariam a luta armada. No Líbano, o Hezbollah alcançava sucessos eleitorais, mas o país se manteve razoavelmente estável até 2006 quando ocorreram ataques israelenses a seu território.

Estes impasses somente se acentuaram de 2003 a 2008, atrelados ao aumento da violência e ao insucesso relativo das operações militares dos EUA. Como mencionado, Israel em 2006 aumentou o potencial de violência local com ataques ao Líbano para conter o que se definiu como apoio do Hezbollah ao Hamas, também elevando sua retórica contra o Irã que, desde 2005, era governado por Mohamadd Ahmadinejad. A ascensão de Ahmadinejad ao poder representa o endurecimento da política iraniana

diante das pressões de sua crise interna como dos avanços dos EUA na região, o que levou a aceleração do programa nuclear do país e ao aumento das críticas a Israel, em declarações polêmicas do novo presidente sobre o Holocausto.

As ofensivas israelenses, em particular no mandato de Olmert, são representativas de um debate político interno, no qual cresce a influência das forças conservadoras e ortodoxas e das ações de Sharon com a criação do Kadima. Figuras como Tipzi Livni, a volta de Bibi ao poder em 2009 (cargo que ocupa até a finalização deste texto em Agosto de 2012) representam esta linha dura e a necessidade de dar respostas à população. As incursões recentes de 2007/2008 correspondem a uma tentativa de marcar posição diante dos EUA, cuja política no final do governo Bush caminhava a uma maior moderação e diante da eleição presidencial e a possível vitória de Barack Obama que não compartilhava das políticas de apoio incondicional a Israel.

Entretanto, as ações da administração democrata entre 2009/2010 não apresentaram mudanças significativas e o processo de paz permaneceu estagnado. Depois de uma breve ofensiva no início de mandato de Obama que promoveu um novo cessar-fogo entre as partes e a reativação das ações do Quarteto de Madri, não existiram progressos. Apesar de se evitar o apoio explícito a Israel e de realizar declarações diplomáticas contrárias à expansão dos assentamentos, não havia um posicionamento concreto em direção a retomar as negociações. Este distanciamento relativo possui raízes tanto externas quanto internas. Comparativamente, o processo de paz detinha menor prioridade para a Casa Branca do que a revisão das missões do Iraque e do Afeganistão em termos externos e, paralelamente, a temática nuclear do Irã. No caso interno, a pressão da crise econômica e dos grupos de interesse pró-Israel eram fatores inibidores de um envolvimento maior de Obama nesta questão específica, a despeito do discurso do Cairo pró-democracia e pró-paz (ver item 2.1).

A estagnação do processo de paz não se alterou nem mesmo com a eclosão da Primavera Árabe a partir de Dezembro de 2010, ainda que esta dinâmica possa ser apontada como um dos componentes do processo de revoluções populares (ver 2.6C). Com isso, permaneceu o padrão de alternar uma retórica positiva com a ausência de progressos reais. Esta retórica positiva, inclusive, ganhou grande destaque em Maio de 2011, quando o Presidente Obama proferiu um discurso de impacto sobre o Oriente Médio e o Norte da África, à luz dos acontecimentos da Primavera Árabe (dentre os quais se incluem continuidade da insurreição popular, a queda de Hosni Mubarak no Egito e a intervenção da OTAN na Líbia). Neste discurso, os EUA anunciaram um pacote de ajuda financeira e comercial para a região, que foi denominado de "Plano Marshall para a África".

No que se refere especificamente ao processo de paz, Obama defendeu a coexistência entre um Estado de Israel e um Estado da Palestina, conforme previsto pela Resolução da ONU de 1948. Dentre os pontos mais polêmicos do pronunciamento, encontra-se a declaração do Presidente de que as fronteiras do Estado de Israel devem retornar às linhas pré-1967 e que, nestes territórios, seria criado o Estado da Palestina. Reiterando estes pontos, podem ser citadas as palavras de Obama,

> (…) as bases da negociação são claras: uma Palestina viável e um Israel seguro. Os EUA acreditam que as negociações devem resultar em dois Estados, com fronteiras palestinas permanentes com Israel, Jordânia e Egito, e fronteiras israelenses permanentes com a Palestina (...) as fronteiras de Israel e da Palestina devem ser baseadas nas linhas de 1967, consensualmente acordadas, para que fronteiras seguras e legítimas possam se estabelecidas para ambos os Estados. (OBAMA, 2011b, s/p).

Apesar de bastante criticada internamente nos EUA, a proposta da criação do Estado palestino não possuía repercussão prática naquele momento em termos de retomada de negociações. Não existiam movimentações concretas do Quarteto de Madri que sustentassem este objetivo ou mesmo sinais positivos da triangulação EUA-Israel-Autoridade Nacional Palestina que indicassem condições de se negociar arranjos

políticos abrangentes naquele contexto e que, na realidade, retomavam a agenda de Oslo. Pode-se sugerir que a preocupação de Obama na conjuntura de instabilidade regional associada à Primavera era sinalizar o compromisso norte-americano com estas negociações, ganhando tempo diante das populações da região. A tática, porém, não teve implicações diretas nos processos em andamento, lembrando que a insatisfação com as negociações com Israel é apenas um, dentre muitos dos componentes que sustentam a Primavera Árabe.

Além disso, as limitações das declarações de Obama tornaram-se ainda mais aparentes quando da recusa da Casa Branca em apoiar o pedido da ANP às Nações Unidas para a inclusão como membro pleno das Nações Unidas. O pedido foi encaminhado às Nações Unidas em Setembro de 2011 pelo Presidente da ANP, Abbas, visando recolocar o tema em debate. Apesar de sua fragilidade institucional, este reconhecimento poderia significar um salto qualitativo da posição da ANP na ONU e levar a maiores pressões da comunidade internacional sobre Israel e os EUA para retomar as negociações.

Na oportunidade, ambos, EUA e Israel, não aprovaram este pedido. A diplomacia norte-americana indicou que a ONU não era o fórum mais adequado para a discussão do tema, e que a ação palestina havia sido unilateral, lembrando da continuidade das agressões do Hamas sobre o Israel. Reafirmou-se, contudo, o apoio ao Estado palestino, desde que estas negociações prosseguissem pelo Quarteto de Madri para, depois, serem levadas à ONU, Assembleia Geral e CSONU. Apesar destas resistências conhecidas, é preciso destacar que diversos países, incluindo o Brasil, já reconhecem o Estado palestino, inclusive de maneira formal[112], *vide* Nota no. 707 de 03 de Dezembro de 2010, intitulada "Reconhecimento do Estado Palestino nas Fronteiras de 1967", publicada pelo Ministério das Relações Exteriores. Segundo a Nota,

> Por meio de carta enviada pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva ao Presidente da

> Autoridade Nacional Palestina, Mahmoud Abbas, em 1º de dezembro, o Governo brasileiro reconheceu o Estado palestino nas fronteiras existentes em 1967. (...) A iniciativa é coerente com a disposição histórica do Brasil de contribuir para o processo de paz entre Israel e Palestina (...) e está em consonância com as resoluções da ONU, que exigem o fim da ocupação dos territórios palestinos e a construção de um Estado independente dentro das fronteiras de 4 de junho de 1967. A decisão não implica abandonar a convicção de que são imprescindíveis negociações entre Israel e Palestina, a fim de que se alcancem concessões mútuas sobre as questões centrais do conflito. O Brasil reafirma sua tradicional posição de favorecer um Estado palestino democrático, geograficamente coeso e economicamente viável, que viva em paz com o Estado de Israel. Apenas uma Palestina democrática, livre e soberana poderá atender aos legítimos anseios israelenses por paz com seus vizinhos, segurança em suas fronteiras e estabilidade política em seu entorno regional. O Governo brasileiro considera que o apoio de países extrarregionais à solução de dois Estados é fundamental para legitimar a via negociadora (...) Mais de cem países reconhecem o Estado palestino. Entre esses, todos os árabes, a grande maioria dos africanos, asiáticos e leste-europeus. Países que mantêm relações fluidas com Israel – como Rússia, China, África do Sul e Índia, entre outros – reconhecem o Estado palestino. Todos os parceiros do Brasil no IBAS e no BRICS já reconheceram a Palestina.

Esta posição foi reiterada pela Presidente Dilma na abertura da Assembleia Geral das Nações Unidas em 2011:

> Mas lamento ainda não poder saudar, desta tribuna, o ingresso pleno da Palestina na Organização das Nações Unidas. O Brasil já reconhece o Estado palestino como tal, nas fronteiras de 1967, de forma consistente com as resoluções das Nações Unidas. Assim como a maioria dos países nesta Assembleia, acreditamos que é chegado o momento de termos a Palestina aqui representada a pleno título. O reconhecimento ao direito legítimo do povo palestino à soberania e à autodeterminação amplia as possibilidades de uma paz duradoura no Oriente Médio. Apenas uma Palestina livre e soberana poderá atender aos legítimos anseios de Israel por paz com seus vizinhos, segurança em suas fronteiras e estabilidade política em seu entorno regional. (ROUSSEFF, 2011, s/p).

Apesar destes esforços da comunidade internacional e das instabilidades geopolíticas associadas à estagnação do processo de paz, as questões Israel-Palestina permanecem em aberto. Tais questões têm impactos nos mais desenvolvimentos regionais e revelam a complexidade do cenário regional.

B) O Irã e a Ásia Central

Estado pivô da região do Oriente Médio e da Ásia Central, o Irã tem sofrido nos últimos anos inúmeras pressões internas e externas. Em termos internos, a política doméstica revela uma crescente cisão entre a modernidade e dificuldades derivadas da dependência das exportações de

petróleo ao Ocidente e da baixa diversificação da economia interna. No campo externo, as pressões norte-americanas (e europeias) tentam ser contrabalançadas por parcerias diversificadas com nações como Rússia, China e Venezuela e o aumento do poder de barganha nacional. Neste campo, o componente nuclear representa um elemento tanto de força quanto de fraqueza. Somados, estes fatores demonstram a existência de um Irã complexo, que pode, como indica Visentini (2012, p. 161) ser classificado como uma "potência emergente ou regime em crise".

A fim de avaliar estes dilemas, é necessário examinar a trajetória do Irã no pós-Guerra Fria, tendo como ponto de partida o ano de 1979 quando ocorre a Revolução Islâmica liderada pelo Aiatolá Khomeini. O movimento iraniano surge como ponto de inflexão na relação do país com o ocidente, em seu papel como representante de um Estado islâmico religioso fundamentalista na região e no mundo, resultante de contradições domésticas sempre presentes entre a modernidade, a tradição, a religião e a secularização.

Antiga aliada dos EUA e da Grã-Bretanha, a República Islâmica do Irã nasce a partir da deposição do Xá Reza Pahlevi[113] e passa a simbolizar um movimento de autonomia diante do ocidente na região do Oriente Médio e a recuperação dos valores tradicionais da sociedades locais. Segundo Fred Halliday (1995), a revolução simbolizou um movimento político de conquista de poder, sustentado no discurso fundamentalista[114].

Halliday aponta em sua análise que a oposição ao Xá reuniu diversos grupos sociais liberais e de esquerda ao clero liderado pelo Aiatolá Khomeini. Dentre estes, encontram-se os mujahedin islâmicos e-Khalk, a guerrilha fedayin e-Khalk e o Partido Tudeh de inspiração de esquerda, e a burguesia/bazaar. O clero supria com seu discurso e o carisma populista de Khomeini o elemento unificador que defendia um projeto de autonomia externa e a recuperação da identidade e orgulho a partir da religião islâmica. Os vícios da modernidade ocidental seriam superados pela adoção da *sharia*

(lei islâmica), permitindo a construção de uma sociedade mais justa, que respeitasse os preceitos fundamentais do Islã amparados pelo Corão. Com o sucesso da Revolução estes grupos de oposição foram eliminados por Khomeini (repressão e banimento) que passou a centralizar todo o poder decisório no clero conservador. Esta dinâmica, assim como a descrição abaixo da estrutura de poder iraniana estabelecida pela Revolução é relevante para que se possa compreender a dinâmica política interna do país e suas disputas nos últimos anos.

A Constituição da República Islâmica do Irã consolidou a unidade Estado/Religião e os principais lócus decisórios são o Líder Supremo (Chefe Político e Espiritual, faqih) e o Conselho dos Guardiães. A população elege o Presidente e o Parlamento que se encontram subordinados a estas instâncias religiosas. Outros órgãos são o Judiciário, o Controle de Discernimento e a Assembleia dos Peritos. Nas relações internacionais e defesa, as agências do Conselho de Segurança Nacional e Inteligência são controladas pelo Líder Supremo composto por um exército regular e a Guarda Revolucionária Islâmica, que possui como tarefa proteger a revolução, assim como o Ministério da Inteligência e Segurança (MOIS). O MOIS, atualmente, é comparado a SAVAK, polícia secreta da época do Xá, pela sua autonomia e caráter repressivo. Em 1981, esta estrutura encontra-se estabilizada, com Khomeini como Líder Supremo e Ali Khamenei à frente da Presidência.

Frente a este regime, sua ação e discurso, para os EUA e o Ocidente de uma forma geral[115], a Revolução foi definida vista como ameaça e representativa do início da disseminação da possível "onda verde fundamentalista islâmica" pelo sistema (o patrocínio do terrorismo internacional e a força ideológica da revolução inserem-se neste quadro de "exportação da revolução"), iniciando um processo de contenção e isolamento da revolução por meio de pressões políticas e econômicas. A Guerra Irã-Iraque (1980/1988)[116] envolveu este objetivo de contenção e

reafirmação do poder regional de Khomeini e Hussein. Nos anos 1990, esta "onda verde" assumiu a face do "Choque das Civilizações".

A capacidade do Irã em atuar internacionalmente é limitada por sua dependência da venda do petróleo ao Ocidente (devido ao rompimento diplomático com os EUA, os principais mercados iranianos passam a ser a Europa Ocidental e Ásia via Companhia Nacional Iraniana de Petróleo, NIOC). Tal dependência estende-se às demais dimensões da sociedade iraniana, cujo desenvolvimento econômico ainda não contempla uma abrangente modernização.

Estas pressões, a Queda do Muro e a morte de Khomeini inserem um importante ponto de inflexão na República Islâmica, com a demanda de indicar um novo Líder Supremo que mantivesse a unidade nacional. A tarefa coube a Ali Khamenei, com Hashemi Rafsanjani na Presidência, reeleito em 1993. Antes de seu falecimento, Khomeini publica um decreto religioso (*fatwa*) condenando o escritor Salman Rushdie à morte pela publicação do livro "Os Versos Satânicos". Em 1990/1991, a Guerra do Golfo criou um novo impasse para o Irã que passou a ser classificado como Estado bandido.

No primeiro mandato de Clinton, foi aplicada ao país (e ao Iraque) a política de dupla contenção. As pressões diplomáticas foram acompanhadas da renovação do embargo econômico de 1995 a 2000. Foi este mesmo governo Clinton que abriu negociações para um processo de descongelamento com o Irã em seu último ano de mandato em resposta às mudanças da política interna iraniana. Como parte deste projeto, a Secretária de Estado Madeleine Albright reconheceu oficialmente a participação dos EUA no golpe de 1953 contra Mossadegh.

Estas mudanças correspondem a uma renovação da revolução, com base em suas conquistas de aumento da participação popular democrática e acesso à educação. Estes pilares entraram em contradição com o baixo desenvolvimento econômico e o tradicionalismo religioso, resultando na

eleição de Mohammad Khatami nas eleições presidenciais de 1997.

Definida como linha reformista, a corrente de Khatami defendia uma retomada de contatos diplomáticos com o ocidente (além do comércio de petróleo) e buscava a construção de um Irã moderno. Em oposição ao Choque de Civilizações de Huntington, Khatami propôs o Diálogo das Civilizações, sendo definido pela imprensa ocidental como "Gorbachev do Oriente Médio". No ano de 2000, Khatami fez uma visita à Itália sinalizando a abertura e o Primeiro-ministro iraniano Kamal Kharrazi foi recebido na ONU. Internamente, o clero conservador manifestou seu desagrado com os esforços de aproximação com o Ocidente que, contudo, continuaram, assim como avanço reformista nas eleições parlamentares e municipais de 1999 e na reeleição de Khatami em 2000.

A reeleição do Presidente representou a consolidação do movimento reformista composto pelo eleitorado feminino, jovens, intelectuais e profissionais liberais, de foco urbano e da gradual reaproximação com o Ocidente. Este crescimento provocou uma reação conservadora, ainda que tardia. Tal reação teve como objetivo barrar o avanço dos reformistas nos centros urbanos a partir de uma aplicação mais rígida das leis eleitorais e de censura aos partidos políticas, mídia, revistas e associações, com o incremento da repressão da polícia religiosa. Nos pleitos que se seguiram a 2000, promoveu-se a sistemática invalidação de candidaturas reformistas. A ofensiva conservadora apoiou-se na cisão tradição e modernização que dividia as zonas do interior e urbanas do país e nas dificuldades de Khatami em cumprir seu programa de reformas internas e externas, associado à crise econômica.

Além desta crise e da ofensiva do clero, os reformistas passaram a sofrer pressões externas depois da eleição de Bush filho e dos atentados de 11/09. A Guerra do Afeganistão (2001), a denúncia do programa nuclear iraniano pela ONU (2001), a inclusão do Irã no Eixo do Mal (2002), a Doutrina

Preventiva (2002) e a Guerra do Iraque (2003), validaram as críticas domésticas às ações de Khatami e a percepção de "cercamento" do Irã. Síria e Irã eram considerados pelos neocons norte-americanos como futuros alvos de intervenções preventivas, o que facilitou o discurso de endurecimento interno e a retomada do programa nuclear iraniano (em 2003, como resultado de um acordo bilateral com a Rússia inicia-se a construção do reator nuclear em Busher, ao qual se seguem os novos reatores em Natanz e Arak).

A retomada do poder pelos conservadores iranianos acontece nas eleições parlamentares e presidenciais de 2003 a 2005, enquanto sustentavam-se protestos nas áreas mais modernas do país contra o encarceramento e desqualificação de candidatos reformistas, associado à censura. A vitória dos conservadores, porém, não foi somente resultado de sua reação, mas também do aprofundamento da crise econômica e divisões entre a modernidade e a tradição. O candidato dos conservadores à presidência Ahmadinejad elege-se com apoio do clero linha dura, do interior do país, sustentado em um discurso populista, prometendo a retomada do desenvolvimento econômico e com críticas duras aos EUA, a Israel e ao Ocidente (a vitória acontece sobre Hashemi Rafsanjani que representava uma postura mais moderada, não havendo um nome forte dos reformistas anteriormente associados a Khatami).

Controversa e polêmica, a Presidência Ahmadinejad acelerou o programa nuclear em uma postura de barganha e defesa ofensiva frente os EUA, acompanhando de uma retórica agressiva (uma das posições mais criticadas de sua administração é a negação do holocausto e de qualquer retomada de negociações com os EUA). Avançando além da retórica, somado ao programa nuclear, o Irã buscou incrementar sua posição regional com a abertura e reforço de vias alternativas de sua política externa.

As parcerias com a Rússia e a China no campo nuclear e energético

inserem-se neste quadro e fornecem certa estabilidade política à autonomia do Irã. Ainda que defendam um processo de negociação com o Irã sobre seu programa nuclear no âmbito multilateral (AEIA), China e Rússia barram os esforços norte-americanos e europeus de fazer uso do CSONU para aumentar as pressões sobre o país. Da parte iraniana, a posição pró-desenvolvimento nuclear sustenta-se na demanda de energia e o direito ao desenvolvimento. Outra aliança priorizada por Ahmadinejad foi com a Venezuela de Hugo Chávez, baseada no discurso antiamericano, anti-hegemônico e de tentativa de retomar o movimento não alinhado no pós-Guerra Fria. Estas conversações estendem-se à OPEP na qual os países desejam manter a elevação dos preços do petróleo, sendo contrários ao aumento de produção muitas vezes defendido pelas nações árabes devido às pressões dos EUA.

Esta ofensiva iraniana levou os EUA a considerar o país como o maior inimigo norte-americano e patrocinador do terrorismo internacional. O agravamento de tensões bilaterais somente começa a se alterar em 2007 com a contínua deterioração da situação do Iraque, que gera encontros bilaterais de alto nível diplomático e a participação do Irã em conversações visando a paz regional. Esta aproximação não elimina as controvérsias no campo nuclear e nem o projeto iraniano nesta área, aumentando sua capacidade de enriquecimento de urânio (apesar de um relatório da divulgação de um relatório da própria CIA que indicava que o Irã havia parado a produção de armas em 2003). Paradoxalmente, as pressões e crises como as do Estreito de Ormuz (quando a marinha britânica foi acusada de violar águas iranianas) misturam-se às aproximações e negociações diplomáticas: em Janeiro de 2008, Khamenei menciona a possibilidade de reativar relações diplomáticas com os EUA e com a eleição de Barack Obama retomam-se as conversações para a reabertura da Embaixada norte-americana em Teerã.

Em 2008, os EUA e a UE alternaram suas pressões ao Irã com a

sinalização, principalmente por parte da UE, de ofertas comerciais para que o país abrisse mão de seu programa nuclear. Embora tenha se mostrado disposto a negociar maior transparência do projeto sob a responsabilidade da AEIA, o Irã vem se recusando a abandonar o enriquecimento de urânio, o que preserva o impasse. Esta postura deriva da continuidade da percepção de fragilidade iraniana no cenário regional, no qual permanece sofrendo políticas de *encirclement* (estrangulamento) dos EUA.

Afinal, mesmo a citada eleição de Barack Obama, incluindo promessas de retomada de descongelamento e as congratulações enviadas ao recém-eleito presidente não alteraram profundamente a dinâmica destas relações. Como discutido em 2.1 e 3.4, as políticas de descongelamento de Obama seja com relação ao Irã, Venezuela ou Cuba, esbarraram em inúmeras pressões domésticas nos EUA, tanto das linhas mais conservadoras do Departamento de Estado e de Defesa, como de grupos de interesse sociais. Adicionalmente, a manutenção da linha dura em Israel (ataques à Faixa de Gaza), as ameaças de repetição de bombardeio unilateral de reatores iranianos também não se alteraram e a reeleição de Ahmadinejad em junho de 2009 inseriu um novo ponto de inflexão neste cenário. No que se refere a este último ponto, o elemento nuclear e a oposição aos norte-americanos e a Israel é um relevante fator de unidade interna, instrumentalizado pela classe dirigente iraniana.

A reeleição revelou a continuidade da cisão entre reformistas e tradicionalistas no país, pois embora alijado da linha de frente do poder (parlamento e presidência) o movimento urbano manteve-se latente nas universidades e entre mulheres e jovens. Pesquisas de opinião independentes antes do pleito (não reconhecidas pelo governo) indicavam a possibilidade de realização de um segundo turno entre Ahmadinejad e Mir Hossein Mousavi, que agregava o apoio do clero moderado e dos reformistas ligados a Khatami. A reeleição de Ahmadinejad foi confirmada no primeiro turno com cerca de 63% dos votos, o que gerou inúmeras

acusações de fraude dos que apoiavam Mousavi e a eclosão de protestos em Teerã. Reprimidos pelo governo, estes protestos ganharam a mídia ocidental como prova da fragilidade do regime dos aiatolás no trigésimo aniversário da revolução. Entretanto, não é possível desconsiderar que Ahmadinejad conseguiu considerável apoio no interior do país, sua base eleitoral, com a permanência de suas posições internas e externas.

Apesar desta instabilidade, a reeleição foi apoiada pelo Líder Supremo e validada pelo Conselho dos Guardiões. Em Agosto de 2009, Ahmadinejad tomou posse para seu segundo mandato. Como aparentes concessões aos reformistas, o Presidente indicou mulheres para cargos no Ministério, mas com uma visão conservadora, o que manteve as críticas dos reformistas. As contradições presente no Irã revelam a permanência da linha tênue entre a tradição e a modernização do país, produto do sucesso de sua revolução, e que demandarão a reavaliação e os ajustes de políticas.

Associadas a estas tensões políticas internas, que elevaram as críticas ocidentais ao país, o ano de 2010 também foi caracterizado por uma divergência no setor de direitos humanos, que teve como símbolo a situação de Sakineh Ashtiani. Ahstiani havia sido condenada à morte por apedrejamento, prática associada a motivos religiosos presente não só no Irã, mas em outros países da região como o Afeganistão que seguem preceitos fundamentalistas do Islã, o que gerou inúmeros protestos da comunidade internacional. A questão foi politicamente instrumentalizada e englobou esforços brasileiros que impediram a execução da sentença. Posteriormente, o tema perdeu centralidade, com as atenções da comunidade internacional se focando na questão nuclear. Neste campo, diversas movimentações tem caracterizado o biênio 2010/2012.

Em 2010 puderam ser observadas duas movimentações: das sanções e das negociações. No que se refere às sanções, as mesmas foram aplicadas ao país pela ONU, com apoio dos EUA e da União Europeia, e com resistências

da Rússia e da China. Por sua vez, as negociações ocorreram em dois níveis: a do Acordo Tripartite Brasil-Irã-Turquia e das conversações de Genebra. O Acordo Tripartite, anunciado em Maio, tinha como objetivo reestabelecer um ponto de partida para as conversações multilaterais na ONU, destravando o processo por meio do compromisso iraniano no uso pacífico da energia nuclear, na abertura do país às inspeções da AIEA e a troca de 1200 quilos de urânio enriquecido a 3,5% por 1200 quilos de urânio enriquecido a 20%. As resistências dos EUA e da União Europeia ao Acordo levaram a uma encruzilhada no processo. Todavia, o Acordo representou importante esforço de articulação das diplomacias brasileira e turca, que ressaltou seu papel como pivôs regionais no processo de reordenamento do poder global e a relevância de ações multilaterais. Posteriormente, já no final de 2010, as conversações de Genebra buscaram retomar o tema, mas o processo continua em andamento, uma vez que não se alteraram as condições geopolíticas do Oriente Médio.

É preciso lembrar que de acordo com Waltz (2012), e outros autores aqui já destacados, que a busca da capacitação nuclear pelo Irã insere-se em um quadro de insegurança crescente no Oriente Médio para o país. Na avaliação do autor,

> Embora seja impossível ter certeza sobre as intenções iranianas, é muito mais provável que o desejo do Irã por armas nucleares esteja relacionado ao propósito de prover sua própria segurança, não para incrementar suas capacidades ofensivas. (...) O Irã pode ser intransigente nas mesas de negociação e desafiante diante das sanções, mas também age para assegurar sua preservação. (WALTZ, 2012, p. 5).

Deve-se destacar que este trecho foi retirado de artigo de Waltz para a publicação *Foreign Affairs*, no qual o autor defende a posse da arma nuclear pelo Irã como um elemento de estabilidade para o Oriente Médio. Segundo o texto, o problema do Oriente Médio reside na diferença de forças entre Israel e os demais países da região, dada a capacidade deste Estado de agir unilateralmente contra nações que considere ameaças, gerando insegurança. Assim, a resposta iraniana é percebida pelo autor como natural

e até de certo modo positiva, pois

> as presentes tensões são melhor compreendidas não como os estágios iniciais da relativamente recente crise nuclear iraniana, mas como o estágio final de décadas de crise nuclear no Oriente Médio, que somente irá se encerrar com a restauração do equilíbrio do poder militar. (WALTZ, 2012, p. 3)[117].

Todavia, entre a teoria e a prática, os acontecimentos desde 2011 demonstram que prevalece a prática do poder (e que servem de pano de fundo para a análise de Waltz). Com isso, seguiu-se uma escalada de crises entre os EUA, a União Europeia e o Irã, dentre as quais se destacam a entrada em funcionamento da usina de Busher (que, como citado, teve sua construção com o apoio da Rússia) em Setembro e a acusação norte-americana de que o Irã estaria planejando um atentado contra o Embaixador da Arábia Saudita em Washington. A estes episódios seguiram-se esforços europeus e norte-americanos de pressão econômico-financeira sobre o país, com a imposição de sanções econômicas que, em Julho de 2012, culminaram com o boicote da UE às exportações de petróleo iranianas.

Como resposta a estas sanções e boicotes, além das demandas norte-americanas a outros países compradores de petróleo iraniano para diminuírem suas compras, o Irã alterna tentativas de novas negociações, com pressões referentes ao fechamento do Estreito de Ormuz, rota de passagem estratégica do petróleo iraniano para os mercados consumidores. Por sua vez, a diplomacia israelense também periodicamente faz uso do argumento da doutrina preventiva, sugerindo a necessidade de que sejam impostas mais do que medidas políticas ao Irã, fazendo uso da retórica do uso do poder militar. Estas questões de ameaças e negociações mútuas permanecem em aberto, em uma situação na qual o petróleo representa uma vulnerabilidade mútua, para o Irã e para os que dependem deste recurso no ocidente e oriente.

Diante deste contexto, China e Rússia mantêm suas posições de

resistência à forma pela qual os EUA (e a UE) lidam com a questão, reforçando temores de que as potências ocidentais, em particular a norte-americana, elevem a projeção de poder na região. Na prática, diante das incursões ocidentais no Oriente Médio e Ásia Central, a autonomia iraniana é um anteparo à penetração ainda maior destas forças na Eurásia. Além disso, os riscos à estabilidade iraniana, devido às crises políticas analisadas quanto da reeleição de Ahmadinejad em 2009, também se relacionam a fatores domésticos. A eclosão da Primavera Árabe em 2010/2011 e a extensão das manifestações populares apresentaram efeitos sobre a situação do país, que, como visto, encontra-se dividido entre tendências de modernidade e tradicionalismo.

Por fim, ainda no desenrolar da Primavera, a intervenção da OTAN na Líbia, a crise da Síria, do Egito e das petromonarquias, igualmente surgem como acontecimentos que afetam o entorno do Irã (ver 2.6C). Trata-se, portanto, de uma situação sensível para o país no quadro regional. Afinal, as pressões ao Irã também emergem das instabilidades recorrentes e guerras presentes na Ásia Central, tanto os conflitos em forma tradicional (Guerra do Afeganistão no pós-2011) como a reedição do "Grande Jogo". Esta reedição, que se inicia com a Diplomacia dos Dutos da administração Clinton na década de 1990, atinge seu auge com a GWT do século XXI.

Basicamente, suas origens no pós-Guerra Fria relacionam-se a três fatores: a desagregação do império soviético[118], a autonomia das antigas repúblicas (Tadjiquistão, Turcomenistão, Cazaquistão, Uzbequistão, Quirguistão e Azerbaijão) e o avanço de potências ocidentais e orientais sobre a região, em busca de recursos energéticos e rotas de passagem (estratégicas, gasodutos e oleodutos). Como examinado nos subcapítulos anteriores, estas potências externas que se encontram em disputa são EUA, Rússia, as nações da Europa Ocidental, a China e a Índia, em processos que afetam a estabilidade do Irã e do entorno regional mais abrangente que, somados aos desafios internos destas nações, revelam um quadro cada vez

mais complexo de agendas sociais, políticas, econômicas e estratégicas.

C) A Primavera Árabe[119]

O termo Primavera Árabe refere-se a um conjunto de mobilizações populares no Norte da África e do Oriente Médio, caracterizado por fenômenos de despertar das massas, demandas de autodeterminação e democracia, que iniciou seu ciclo no final do ano de 2010, e que permanece em andamento até a finalização deste texto em Agosto de 2012. As origens do termo encontram-se relacionadas a três acontecimentos de caráter revolucionário que eclodiram na Europa, e tinham como base demandas de reforma de regime econômico, político e social: a Primavera dos Povos em 1848 na Europa Ocidental, a Primavera de Praga em 1968 e as Revoluções de Veludo de 1989 na Europa Oriental[120].

Independente de suas localizações geográficas, resultados e períodos históricos distintos, os processos que se disseminaram entre 2010/2012 na região se encontrariam unidos por sua força popular e agenda, representando uma quebra na ordem vigente e a instauração de uma nova dinâmica nestas sociedades. Para o Ocidente, estas revoluções foram apresentadas como de caráter democrático, contra governos ditatoriais e que visavam a promoção da liberdade. Da mesma forma, foi descrito um tanto de maneira exacerbada o papel que as redes sociais virtuais (*Facebook*, *Twitter*) teriam desempenhado na disseminação dos ideais da Primavera por toda a região.

Todavia, os cenários que deram origem à Primavera e seu desenrolar indicam a existência de complexas interrogações geopolíticas e sociais, nas quais se incluem as relações com o Ocidente, as especificidades nacionais e as interações entre religião e política na construção dos arranjos pós-revolucionários. Segundo Ferabolli (2012)[121],

> A despeito de a palavra "democracia" ter sido fartamente utilizada como a força propulsora das revoluções árabes, é preciso considerar que a região em pauta possui singularidades que

> precisam ser contempladas em qualquer análise do processo de mudança em curso, ou seja, as lentes eurocentristas precisam ser substituídas por multifocais que permitam uma visão ampla, completa e inclusiva das dinâmicas políticas, econômicas e sociais do mundo árabe atual. Isso significa que a religião terá um papel de destaque na formação dos novos governos, o que não significa necessariamente um retrocesso. O Islã político deve ser entendido dentro de seu dinamismo (FERABOLLI, 2012, p. 108).

Em termos simbólicos, o marco zero da Primavera Árabe foi o suicídio de Mohammed Bouazizi na Tunísia, vendedor de rua vítima de brutalidade policial, após a apreensão de seus produtos e modo de vida. O evento era visto como representativo do choque entre a situação da população, empobrecida e sem perspectivas, e a do governo do Presidente Zine al-Abidine Ben Ali no poder há mais de duas décadas. Os protestos sociais eclodiram em Dezembro de 2010 e sua rapidez, intensidade e profundidade levaram a renúncia de Ali no mês seguinte[122]. Em Outubro de 2011, as eleições parlamentares marcaram a vitória do partido de inclinação islâmica, que, entretanto, não conquistou a maioria. O choque entre a ascensão das tendências fundamentalistas com as práticas seculares vigentes no país tem caracterizado os últimos meses. O mais recente embate refere-se ao processo de elaboração da nova Constituição iniciado em Novembro de 2011 e os direitos femininos. A nova constituição representaria um retrocesso ao documento de 1956, uma vez que pretende reverter as políticas de igualdade de gênero antes existentes. Até a finalização deste texto, o processo continua em andamento, revelando as fissuras sociais e políticas entre a população.

Após a Tunísia, os movimentos se expandiram para diversas nações da região, em uma aplicação prática da teoria do dominó. Como sustenta Visentini (2012), os acontecimentos na Tunísia tiveram um efeito demonstrativo, revelando a fragilidade dos regimes vigentes contraposta à vitalidade das manifestações populares. Apesar da diversidade em seu interior (como já demonstra o caso tunisiano e outros processos em andamento), estas manifestações tinham um objetivo comum que era a mudança de regime as unificando, e foram capazes de projetar ações de

massa que levaram à instabilidade dos governos.

Internamente estas forças se caracterizam como bastante heterogêneas, englobando moderados e fundamentalistas (similar ao caso iraniano debatido em 2.6B, e as divisões tradicionalistas e modernizadores). Como brevemente exposto no caso da Tunísia, esta heterogeneidade leva a divergências entre temas centrais da organização do Estado, a dinâmica da governança e direitos humanos. Com isso, a tendência é que se observe uma tensão entre estes grupos, uma vez que o processo de conquista e chegada ao poder envolverá a oposição de suas visões sobre estes pontos: a consolidação de Estados seculares ou religiosos, interpretações da lei mais próximas ou distantes de fundamentos religiosos, e que o debate sobre igualdade de gênero, liberdade de expressão, direitos das minorias e religião (dentre outros temas relacionados ao conjunto dos direitos humanos) são exemplos destas oposições em andamento. As novas estruturas de poder e interações sociais nascerão destas dinâmicas, o que pode resultar tanto em acomodações e equilíbrios, como em novos choques internos.

A análise de Ferabolli (2012) aponta algumas tendências desta conjugação de fatores,

> O que há de irreversível na nova dinâmica instaurada pela Primavera Árabe é uma percepção de que um novo contrato social é necessário não só entre os governantes e as populações árabes como entre os Estados árabes e a comunidade internacional. (FERABOLLI, 2012, p. 102). O cenário pós-eleitoral no mundo árabe não irá excluir a participação dos islamistas e isso não deve ser entendido como algo necessariamente ruim. A gradual aceitação de Estados religiosos modernos (partindo-se da premissa de que não existe contradição entre esses termos) como uma opção válida de governo, ou mesmo como uma realidade indissociável do Oriente Médio, não é mais uma opção – mas uma necessidade (FERABOLLI, 2012, p. 106).

Ainda que alguns governos como os do Marrocos e da Jordânia tenham procurado se antecipar às demandas, o que permitiu a retomada da estabilidade, outros tentaram resistir a estes fluxos com atitudes de repressão que, cujos resultados foram variados. Enquanto o Egito, a Líbia e o Iêmen tiveram transições de poder, em nações como a Arábia Saudita as

pressões foram abafadas politicamente, havendo a transição sem quebra institucional, já na Síria, as disputas internas continuam até a finalização deste texto em Agosto de 2012 entre o presidente Assad e os rebeldes.

Estes resultados foram, e continuam sendo, dependentes não só das políticas destes Estados, mas da participação ocidental no encaminhamento das questões. Segundo Visentini (2012), a intensidade e a velocidade das revoluções da Primavera Árabe surpreenderam o Ocidente, uma vez que deixaram claras as tensões político-sociais econômicas latentes nestas sociedades. Igualmente, os movimentos populares demonstraram a diminuição da influência dos EUA e da Europa Ocidental na região, e as ambiguidades destas relações. O autor aponta que embora muitas das demandas de 2010 já pudessem ser percebidas em diversas nações, a acomodação para preservação de governos aliados como no Egito acabaram dificultando a possibilidade de transições mais controladas. Com a disseminação das manifestações, as respostas ocidentais oscilaram, dependendo do cenário estratégico entre a tolerância, a intervenção e as pressões políticas.

Não se pode ignorar que as relações externas do Norte da África e do Oriente Médio com estas potências tradicionais, e as nações emergentes (China, Índia) e o entorno regional incluem-se como elementos que influenciam a Primavera Árabe. Isto se revela não só na situação das petromonarquias, cujos laços com o exterior são essenciais para o funcionamento destas sociedades, dependentes da venda de recursos energéticos, como na de Estados considerados pivôs geopolíticos: Arábia Saudita, Iêmen, Kuwait e Emirados Árabes Unidos seriam exemplos mais característicos do primeiro grupo, enquanto nações como Egito e Líbia representam uma conjunção entre estes dois fatores geopolíticos e geoeconômicos. Também é preciso avaliar se, e em que medida, pode ter existido interferência ocidental direta na eclosão destes movimentos populares. Existe, neste sentido, uma significativa interdependência entre

componentes estruturais internos e externos nas origens, e nos encaminhamentos das revoluções iniciadas em 2010, e que ainda demandam maior compreensão. Contudo, é possível elencar alguns dos componentes estruturais que estiveram nas raízes das Revoluções em andamento.

No que se refere à dimensão doméstica, a crise econômica associada à ausência de participação política e ao crescimento demográfico levaram a fenômenos como a elevação do desemprego, a pobreza, das tensões sociais e o desencanto generalizado. Como indica Brzezinski, na maioria das nações da Primavera, uma característica era bastante presente: a existência de massas de jovens sem inserção política ou econômica, que experimentava um processo de despertar[123].

A crise econômica é composta por diversos elementos, que variam em peso, dependendo do país: a dependência do petróleo, a baixa diversificação da produção interna (industrial e agrícola) que torna estes países dependentes de produtos importados e a distribuição de renda desigual. A dependência do setor externo inclui a ajuda financeira do ocidente a estas nações igualmente, e elementos de corrupção e desvio de recursos. Com a crise de 2008, como aponta Visentini (2012), a elevação dos preços de alimentos e a diminuição desta ajuda ocidental agravaram ainda mais a situação, fragilizando os governos no poder. Embora muitas destas nações já estivessem buscando alternativas com os emergentes, as mesmas não se encontravam plenamente consolidadas e, além disso, podem ter relação com a motivação para ações ocidentais de desestabilização dos governos antes aliados (vide, novamente, Egito e Líbia).

Em termos externos, a interdependência entre a região e o ocidente, e a penetração destes novos atores, é um dos elementos que impulsionou a Primavera. No que se refere a outros componentes estruturais ligados às relações internacionais, o papel desempenhado pelos EUA é também

relevante. Neste caso, as ações norte-americanas envolvem tanto a intervenção quanto a acomodação, que afetam a dinâmica geopolítica intrarregional[124] e extrarregional. No caso da intervenção, insere-se a agenda política, de tolerância com regimes aliados, e a pauta bélica. A tolerância não se aplica somente aos governos autoritários, mas às práticas de Israel, um dos fatores da estagnação do processo de paz desde os anos 2000 (cuja evolução é debatida em 2.6B). Além disso, é uma inação/inércia que é percebida pelas populações locais como se estendendo às instituições internacionais como a ONU.

Paralelamente, os norte-americanos não abandonaram suas ações "retóricas" pró-democracia, o que elevou a ambiguidade de sua diplomacia: em 2009, o discurso de Obama no Egito, na cidade do Cairo, defendendo a reconciliação com o mundo muçulmano e a disseminação da democracia na região são exemplos latentes desta contradição. Basta lembrar que esta declaração favorável à mudança de regime ocorreu no Egito, um país governado há três décadas por Hosni Mubarak, e que detinha uma política sistemática de repressão na oposição. E, no caso, o Egito tornou-se um dos primeiros dominós a "cair" na Primavera Árabe.

Em termos bélicos, as guerras do Afeganistão e do Iraque, a projeção de poder norte-americana na Ásia Central geraram tendências de instabilidade e desequilíbrio. No contexto da GWT e do unilateralismo de W. Bush, estas ações contribuíram ainda mais para a elevação do sentimento antiamericano e antiocidental destes países. Como visto (2.1 e 2.3), este aumento de presença na Ásia Central elevou a competição entre os EUA e as nações eurasianas, China e Rússia, pelos espaços regionais o que pode ser classificado como uma reedição do Grande Jogo do século XIX. A disputa pelo controle de rotas de passagem (oleodutos e gasodutos) e a exploração dos recursos energéticos locais caracterizam estas interações geopolíticas, também classificadas de Diplomacia dos Dutos. As políticas de cercamento de nações como o Irã, contribuem para o aumento da instabilidade,

incluindo também a aceleração do programa nuclear do país.

Além da Tunísia, o marco zero, como fora indicado, das revoluções populares, desenvolvimentos em três outros Estados podem ser indicados como exemplos das diferentes equações que resultam da inter-relação de fatores internos e externos envolvidos na Primavera Árabe: Egito, Líbia e Síria.

A trajetória da Primavera Árabe no Egito inicia-se quase que simultaneamente à da Tunísia, com a eclosão de protestos populares na Praça Tahir contra o governo de Hosni Mubarak no poder desde 1981. Confrontado pelo crescimento da oposição interna e a expansão da influência política da Irmandade Muçulmana desde o começo dos anos 2000, Mubarak optara, com o apoio do Ocidente (temeroso do avanço do fundamentalismo islâmico) pela repressão a estes movimentos. A repressão se dava com meios políticos (censura da mídia, descredenciamento de candidatos e partidos, limitação de eleições) e contenção das manifestações populares pelas forças de segurança. Com isso, começaram a se tornar mais presentes atentados no país, incluindo a monumentos históricos e turistas estrangeiros. Na medida em que o governo não oferecia contrapartida às demandas, o movimento não conseguia ser abafado e, em 2005, traduziu-se no crescimento eleitoral da Irmandade Muçulmana que conquistou cerca de 20% do Legislativo.

A esta vitória, seguiram-se novas ondas de protestos populares, mas que mais uma vez foram reprimidos pelo governo com a tolerância da comunidade internacional e, principalmente, do mais relevante aliado internacional do Egito, os EUA. De Bush filho a Obama esta posição manteve-se sem alterações. O ajuste de políticas norte-americanas somente ocorre depois dos intensos protestos de Janeiro e Fevereiro de 2011, que tornaram a queda de Mubarak inevitável[125]. Ainda em Fevereiro, Mubarak saiu do poder e foi sucedido pela junta Militar, que contava com o apoio norte-americano. O objetivo da administração Obama ao apoiar a Junta era

protelar as eleições presidenciais até a estabilização do país, promovendo uma transição gradual que pudesse levar ao esvaziamento do movimento popular e, consequentemente, do poder de seus líderes na Irmandade Muçulmana. Ao mesmo tempo, os EUA tomavam atitudes contrárias a esta indicação de moderação em outros cenários da Primavera, iniciando a internação militar da Líbia em Março de 2012, com a autorização do CSONU, e com as tropas da OTAN.

A tática, porém, não surtiu efeito mesmo com a Junta apresentando um conjunto de medidas que respondia às demandas populares: reforma eleitoral, condenação de Mubarak e sua família por roubo, corrupção e abuso de direitos humanos. Ausente desta pauta encontrava-se uma das mais importantes reivindicações do movimento, a realização de eleições diretas para presidência. Assim, não só os protestos continuaram, como se elevou a violência contra grupos internos (católicos em sua maioria). Em mais uma tentativa de controlar a situação, no mês de Dezembro o Primeiro-ministro Kamal al-Ganzouri assumiu o governo de forma transitória, estabelecendo o calendário eleitoral para 2012: eleições parlamentares em Janeiro e presidenciais em Maio.

Em Janeiro, os partidos de inclinação islâmica conquistaram cerca de 70% das cadeiras do Parlamento, o que parecia sinalizar uma vitória tranquila nas eleições presidenciais de Maio. Todavia, a disputa demonstrou-se bastante acirrada, indicando a existência de divisões significativas no país, levando o pleito ao segundo turno. Tendo como *slogan* de campanha "O Islã é a solução", o candidato da Irmandade Muçulmana, Mohammed Mursi sagrou-se vencedor neste segundo turno, com apenas 3% de votos de vantagem sobre Ahmed Shaficq, ex-Primeiro-ministro de Mubarak (que se apresentara como candidato de centro).

Em resposta à vitória de Mursi, a Corte Suprema das Forças Armadas retirou poderes do Parlamento e da Presidência: no caso do parlamento,

novos protestos sociais forçaram a Corte a abdicar de sua decisão; por sua vez, no que se refere à presidência, Mursi revogou as decisões das Forças Armadas. Todavia, ainda que buscasse recuperar poder interno, Mursi procurou reiterar ao ocidente, a não reversão dos compromissos egípcios no reconhecimento de Israel. Deixou claro, porém, que sustentaria políticas de apoio à causa palestina e do Islã mais abertamente. Em Julho de 2012, a Secretária de Estado Hillary Clinton encontrou-se com Mursi, ressaltando o apoio norte-americano à democracia, sem deixar de sinalizar ao novo governo a necessidade de que o Egito preserve uma postura de moderação em suas relações internacionais e de respeito a todos os seus grupos internos.

Enquanto no Egito a ação norte-americana foi caracterizada pelo distanciamento e canais políticos, a situação na Líbia percorreu um caminho distinto. Como citado, em Março de 2011, com autorização do CSONU e com ação das tropas da OTAN, o país foi objeto de uma intervenção militar que levou à queda de Muamar Kadafi. Rápida e decisiva, a intervenção representou uma quebra no contexto das relações Líbia-Ocidente que, desde 2003, haviam chegado a um ponto de equilíbrio. Após a intervenção norte-americana no Iraque, a Líbia abdicara formalmente de seus programas de armas de destruição em massa, somado ao fato de ter se responsabilizado pelo atentado terrorista ao avião da *Pan Am* em 1988 (incluindo o pagamento de indenizações). Com isso, prevalecia um baixo conflito com este eixo, relativa estabilidade interna, com o país se destacando como relevante produtor e fornecedor de petróleo e gás ao ocidente.

Entretanto, a Líbia não permaneceu imune aos efeitos da Primavera Árabe, com o aumento de manifestações populares no país, que foram reprimidas pelo governo, em particular as da cidade de Bengazi. Segundo Visentini (2012), o início destas manifestações encontra-se relacionado ao perfil da Líbia, bastante fragmentado em diversos grupos, mas envolve

também elementos externos derivados da produção e do comércio de petróleo e das novas alternativas que Kadafi vinha explorando em termos de triangulação Líbia-Ocidente-Nações Emergentes (dinâmicas que ainda demandam maior análise para compreender a complexidade do processo). Estes elementos podem ser indicativos do porquê, apesar das boas relações prévias com o Ocidente, a Líbia ter sido objeto da intervenção militar, que envolve dimensões geopolíticas e não somente humanitárias.

O caminho para a intervenção iniciou-se logo após a repressão de Kadafi em Bengazi, com a adoção da Resolução 1970 pelo CSONU em Fevereiro. A Resolução foi aprovada por unanimidade e demandava que o governo líbio interrompesse as ações contra os civis, em desacordo com a comunidade internacional. A manutenção da repressão aos protestos populares levou à Resolução 1973 de Março de 2011, que previa a utilização de força contra as ações de Kadafi, baseadas no conceito da "responsabilidade de proteger" (analisado em 5.1 em forma mais detalhada, ao lado de suas implicações e o conceito adicional de "responsabilidade ao proteger" para o trato destes temas). A base para a autorização da intervenção residia em motivações humanitárias, visando impedir o que era classificado de massacre de civis pelo Estado líbio. A partir da autorização, a OTAN deu início à Operação Amanhecer da Odisseia. Contudo, não houve consenso entre os membros permanentes e não permanentes do CSONU sobre a resolução 1973, que foi aprovada com dez votos a favor (sendo os mais importantes de EUA, França e Grã-Bretanha) e cinco abstenções de membros permanentes e não permanentes: Rússia, China, Brasil, Índia e Alemanha.

A ação militar da OTAN fortaleceu a oposição, minando a capacidade de resposta do governo. Entre os meses de Março a Outubro em 2011, até a captura e morte de Kadafi, o país viveu sob intensa onda de violência, mesmo com a instauração do Conselho Nacional de Transição (CNT) em Julho 2011. O CNT foi reconhecido como o legítimo, estando à frente do governo o ex-Ministro da Justiça Mustafa Abdul Jalil. Uma das primeiras

decisões do CNT já surgiu cercada de controvérsia: apesar do apoio do Ocidente ao movimento anti-Kadafi, o novo governo reverteu políticas de caráter secular, anunciando seu compromisso com a *sharia* (lei islâmica). Esta mudança de governo, que inclui as eleições parlamentares de Julho 2012, não interrompeu as disputas internas, nas quais se chocam inúmeras correntes: forças ligadas a Kadafi, os que desejam a aceleração das reformas, modernizadores e fundamentalistas. Em Agosto de 2012, o CNT transferiu poder ao Congresso Nacional eleito em Julho, que levou à indicação de Mohammed Magarefe como chefe interino de governo. O processo, portanto, permanece em construção nestes passos iniciais da transição pós-Kadafi.

Ainda no contexto da intervenção da Líbia, os EUA apresentaram uma ofensiva diplomática em Maio de 2011 para a região do Norte da África e Oriente Médio. Esta ofensiva foi sintetizada em discurso de Barack Obama sobre a Primavera Árabe e incluiu desde temas específicos como a criação do Estado Palestino (ver 2.6A), até a retomada da retórica pró-democracia e de reconciliação do Cairo em 2009 (paradoxalmente contraposta à operação da OTAN na Líbia e, depois, como será analisado na sequência, à situação síria), chegando ao pacote de ajuda e investimentos à região, que foi denominado de "Plano Marshall Africano". Igualmente, indica a necessidade de repensar as estratégias dos EUA na região de forma abrangente. Nas palavras de Obama,

> É preciso definir qual papel a América irá desempenhar enquanto esta história se desenrola. Por décadas, os EUA perseguiram um conjunto de interesses na região: combate ao terrorismo, não proliferação, livre-comércio e estabilização da região, garantindo a segurança de Israel e buscando a paz árabe-israelense. Continuaremos a perseguir estes objetivos, com a firme convicção de que os interesses norte-americanos não são hostis às esperanças das pessoas, são essenciais (...) Porém, precisamos reconhecer que uma estratégia baseada somente na perseguição destes interesses não encherá um estômago vazio ou permitir que as pessoas se expressem. Se não levarmos em conta estas aspirações maiores, somente alimentaremos suspeita de anos que somente perseguimos nossos interesses à custa destas populações (...) E, por isso, dois anos atrás no Cairo, comecei a ampliar nosso engajamento baseado em interesses e respeito mútuo (...) Nos opomos ao uso da violência e da repressão contra os povos da região (...) apoiamos um conjunto de direitos universais (...) que inclui

> liberdade de expressão, de organização, de religião, igualdade legal para homens e mulheres e o direito de escolher nosso líderes- estejamos vivendo em Bagdá, Damasco, Sana ou Teerã (...) e apoiamos a reforma política e econômica no Oriente Médio e no Norte da África (...) lançaremos uma Iniciativa de Comércio e Investimento (...) (OBAMA, 2011b, s/p).

A Síria, por fim, permanece, até a finalização deste texto em 27 de Agosto de 2012, em uma situação de guerra civil, opondo as forças do governo de Bashar Al-Assad. Assad sucedeu seu pai como chefe do Partido Baath em 2000, Partido este que domina o país desde a década de 1960 (e sob o comando da família Assad desde os anos 1970)[126]. Esta é uma situação que se prolonga desde Março de 2011, com o agravamento da violência e das batalhas entre o governo e a oposição em cidades como Damasco e Aleppo, forte reduto rebelde. As implicações regionais são consideráveis, com o aumento do número de refugiados da Síria se deslocando para nações vizinhas e de conflitos diplomáticos (e com ramificações militares) com estas mesmas nações, como por exemplo, a Turquia. Além disso, observa-se uma elevação de retórica entre a Síria e os EUA, com ameaças recíprocas: por um lado Assad indica que poderá usar armas químicas contra os rebeldes e, por outro, os norte-americanos afirmam que isso acarretará uma intervenção militar decisiva em território sírio. Em meio a este cenário, nomes-chave do governo de Assad como o do Primeiro-ministro Riad Hijab tem renunciado aos seus cargos, assim como diversos diplomatas em missões no exterior.

A partir disso tem se tornado cada vez mais frequentes as indagações acerca da diferença de tratamento entre os casos líbio e sírio pelos EUA e a ONU. Para respondê-las, podem-se apontar inúmeros fatores que explicariam o porquê da diversidade de ação, principalmente se considerar-se somente a situação aparente de que a Síria permanece um Estado bandido enquanto a Líbia não mais o era. A complexidade da situação geopolítica síria no Oriente Médio é mais elevada do que era a da Líbia no norte da África: ou seja, trata-se de uma vizinhança mais volátil, que envolve nações como o Líbano, a Jordânia, Israel, Iraque, Arábia Saudita, Turquia e Irã.

Além disso, a Rússia e a China, que visam conter a projeção militar dos

EUA na região, têm demonstrado oposição mais clara, inclusive com vetos no CSONU contra medidas militares ou mesmo sanções sobre o país (outras nações do Sul também assistem com preocupação a hipótese de mais uma intervenção militar na região). Para os EUA, igualmente, a opção de mais uma operação militar na região, em ano de pleito presidencial, pode revelar-se custosa, uma vez que, diferente do caso líbio, a operação poderia ter uma base menos ampliada que a OTAN. Igualmente, o elemento energético, petróleo e gás, é menos acentuado no caso da Síria e atua de forma indireta, no que se refere ao trânsito destes recursos, provenientes das nações do Golfo Pérsico como a Arábia Saudita.

Por conta destas encruzilhadas, a via diplomática prevalece sob a opção militar. A busca de soluções políticas consubstanciou-se no Plano Annan, iniciativa do ex-Secretário-Geral da ONU Kofi Annan, para a Síria de Março de 2012 que previa seis áreas de ação: cessar-fogo de todos os envolvidos no conflito a ser supervisionado pela ONU; garantia, de todos os envolvidos no conflito, de que a ajuda humanitária enviada ao país chegaria às populações necessitadas; libertação de pessoas presas arbitrariamente; liberdade de movimento de jornalistas e para manifestações garantidas pelo governo. Este Plano foi endossado pelos cinco membros permanentes do CSONU, a Liga Árabe e a União Europeia, mas a sua implementação não foi bem-sucedida. Mentor do plano e enviado especial à Síria, Annan renunciou ao cargo, sendo substituído em Agosto de 2012 por Lakhdar Brahimi, diplomata da Argélia.

Em meio a este cenário de turbulência na Síria, as demais transições também seguem alternando cenários de estabilidade e instabilidade. Como é característico dos processos democráticos, as disputas pelo poder e a reconstrução dos Estados são desafios de longo prazo, e cujos rumos, pela própria natureza do embate das ideias, permanecem indefinidos, podendo alternar movimentos de progresso e regressão.

3. As Relações Internacionais do Brasil

Os desafios das últimas décadas impõem-se de forma complexa e diferenciada para os países do cenário mundial, em particular os em desenvolvimento e/ou emergentes. Neste contexto, a agenda das Relações Internacionais do Brasil apresenta uma abrangente pauta de prioridades regionais e globais no âmbito estatal e não estatal. Esta pauta envolve as iniciativas diante dos fenômenos e atores abordados nos Capítulos 1 e 2. A este quadro, somam-se as relações bilaterais e multilaterais com parceiros estatais e a presença nacional como parte ativa das OIGs.

Neste capítulo são examinados os princípios e temas da política externa brasileira, as linhas gerais de sua evolução até 1989, o debate contemporâneo e a base geográfica da política externa, o continente, com uma avaliação do intercâmbio hemisférico e do espaço sul-americano.

Parte I

Os Princípios Clássicos e os Temas Contemporâneos

3.1 As Tradições da Política Externa Brasileira (1902/1989)

Avaliando a evolução das Relações Internacionais do Brasil no período pós-Guerra Fria, percebe-se a existência de um debate que envolve duas tradições da política externa, que implicam variações no sentido estratégico e tático da agenda: a bilateral-hemisférica e a global-multilateral. Os ajustes entre estas tradições, e suas variações e alternâncias, correspondem às transformações sociais, econômicas e políticas do país ao longo de sua história, do sistema internacional, organismos e atores.

Tais tradições são associadas aos eixos vertical e horizontal da ação externa, que correspondem ao Norte e ao Sul, e às visões de Primeiro e Terceiro Mundo. Da

mesma forma, correspondem a padrões de ação e valores compartilhados pelo Brasil no sistema internacional diante de seus parceiros e dos organismos multilaterais, compondo a visão de Estado das relações internacionais do país que, independente do período histórico, sustentam-se como pilares e referências do engajamento externo. De acordo com Cervo,

> A política exterior do Brasil, em sua evolução, vem agregando princípios e valores à diplomacia, de modo a tornar tais elementos inerentes a sua conduta (...) um após outro adquirem caráter duradouro e, por vezes, permanente (...) Eles exercem duas funções: (...) dão previsibilidade à ação externa (...) e (...) moldam a conduta externa dos governos (...) Contribuem para fazer da política exterior, política de Estado (...) (CERVO, 2008, p. 26).

Independente dos governos aplicarem estes elementos de maneira diferenciada, gerando paradigmas específicos nos quais se alternam a intensidade e hierarquia de prioridades, a partir dos eixos mencionados, prevalece um conjunto de valores e princípios-chave. Listando este conjunto, estes temas são encontrados:

> autodeterminação, não intervenção e solução pacífica de controvérsias; juridicismo; multilateralismo normativo; ação externa cooperativa e não confrontacionista; parcerias estratégicas; realismo e pragmatismo; cordialidade oficial no trato com os vizinhos; desenvolvimento como vetor; independência de ação internacional. (CERVO, 2008, pp. 27-31).

As tradições bilateral-hemisférica e global-multilateral compõem a base da política externa ao longo do século XX[127], sustentadas nos valores e princípios acima descritos. A primeira destas, a bilateral hemisférica, dominou o campo diplomático de 1902 a 1961 e foi formulada em suas origens pelo Barão de Rio Branco. As principais características desta corrente referem-se à prioridade atribuída ao hemisfério como espaço preferencial de ação da diplomacia, seguindo a consolidação do território brasileiro e o início do processo de desenvolvimento. A ênfase é por uma política externa de cunho regional, com dois focos: os EUA e o Cone Sul.

Destes, a relação bilateral com os EUA é definida como preferencial devido aos interesses nacionais no espaço regional, prioritário na agenda nacional e condizente com a capacidade e recursos disponíveis naquele momento. A centralidade aos EUA era atribuída devido à alteração do equilíbrio de poder mundial, com a ascensão norte-americana consolidando-se diante da hegemonia britânica. Em suas origens, o estabelecimento da aliança especial é percebido de um ponto de vista de autonomia, reforçando o poder de barganha brasileiro nas Américas. Este fortalecimento nacional no subcontinente é interpretado por algumas correntes como de um possível subimperialismo brasileiro na América do Sul, mas que se

sustenta na premissa do Brasil como potência regional.

Outros termos relacionados ao intercâmbio preferencial com os EUA são os de alinhamento pragmático e automático. Estes alinhamentos referem-se à forma como o Brasil constrói sua relação com este país, com base em uma política de barganha e troca de interesses, que era a visão original de Rio Branco – o alinhamento pragmático – ou uma postura de aceitação das iniciativas norte-americanas, condicionando os objetivos nacionais aos deste parceiro, visando, por meio desta concordância e relativa subordinação-benefício – o alinhamento automático.

Até 1961 são identificadas como fases de alinhamento pragmático, a já citada gestão Rio Branco (1902/1912), a Primeira e Segunda Era Vargas (1930/1945 e 1951/1954) e a segunda metade do mandato de Juscelino Kubistchek (1958/1961). Na primeira Era Vargas ocorre o processo de triangulação estratégica entre o Brasil, os EUA e a Alemanha durante a Segunda Guerra, processo definido por Gerson Moura como "Autonomia na Dependência". Esta triangulação é uma clássica estratégia de barganha diplomática, que permitiu ao Brasil alavancar por meio dos recursos e vantagens obtidas com os EUA em troca de seu apoio na Guerra o seu processo de desenvolvimento iniciado nos anos 1930 com base na lógica do processo de industrialização para a substituição de importações (Estado Desenvolvimentista).

O nacional desenvolvimentismo ganha impulso a partir da década de 1960 com um projeto concertado de crescimento, atingindo seu auge no regime militar associado à iniciativa de construção de uma potência média. Este impulso interliga-se ao nascimento da tradição global multilateral a partir de 1961 com a PEI (Política Externa Independente).

O segundo governo Vargas e a metade final do governo JK representam os primeiros ensaios de multilateralismo e abertura sistemática para o mundo, que amplia os eixos de ação além do hemisfério, e da base Norte-Sul, consolidando a reavaliação de prioridades externas que foram a base da PEI. Dentre estes, destacam-se em Vargas a abertura das aproximações com o Leste Europeu e a aproximação com nações em processo de independência no mundo afro-asiático ainda em seu estágio embrionário. No caso de JK, a despeito de uma forte aproximação com os EUA, os ensaios se caracterizam pelo aprofundamento dos laços com a Europa Ocidental para auxílio na industrialização brasileira (indústria automobilística), a

continuidade da abertura para o leste e de aproximação com a América Latina (Operação Pan-americana). Um dos resultados da OPA foi a criação da ALALC (Associação Latino-Americana de Livre-comércio) e do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento).

Deve-se destacar que estes ensaios, embora tenham sido considerados pelos EUA por vezes como contrários ao intercâmbio bilateral no âmbito da bipolaridade pela aproximação com países do Leste, não possuíam um elemento confrontacionista ao Ocidente, consistindo-se em aproximações de caráter mais econômico e não ideológico. Da sua parte, nos anos 1960, os EUA propuseram a Aliança Para o Progresso (ALPRO) em resposta à Revolução Cubana (1959), mas sem o avanço real da cooperação.

Ao nacional desenvolvimento opõe-se ao modelo de desenvolvimento associado e identidade plena com o Ocidente (EUA) que predomina no encerramento da Segunda Guerra e início da Guerra Fria, ligado ao modelo de alinhamento automático. Este padrão predomina nos anos de 1912 a 1930 (modelo agroexportador), 1946 a 1951 (Governo Dutra), 1954/1955 (Café Filho) e a primeira metade de JK (1956/1958). Por sua vez, o governo de Castelo Branco representa um movimento ambíguo de retorno do alinhamento com preservação de autonomia.

Nesta versão da relação especial, o cálculo estratégico passa pela concessão e adesão política do país às iniciativas norte-americanas, visando interesses, benefícios econômicos e políticos como investimentos, abertura de mercados e prestígio. A integração ao Primeiro Mundo, a prioridade às relações Norte-Sul (eixo vertical), e à normalização das relações internacionais são outros componentes desta agenda e que se desenvolvem no período contemporâneo.

Neste período, 1902 a 1989, este padrão prevalece até 1961, quando, como citado, é substituído pelo global multilateral e a visão do nacional desenvolvimentismo, dominante nas relações internacionais do país desde então (apesar do interregno de Castelo Branco nos anos 1960 e da década de 1990 no pós-Guerra Fria). Desenvolvida nos governos de Jânio Quadros e João Goulart pelos chanceleres San Tiago Dantas e Araújo Castro, a tradição global multilateral surge a partir da PEI sustentada na percepção de dois fenômenos: a transformação doméstica do Brasil em um país urbano em desenvolvimento de porte médio,

consolidando-se como poder industrial, cujas alianças e parcerias precisavam expandir-se além do hemisfério para sustentar este crescimento e aumentar as alternativas de inserção e a maior fluidez do cenário bipolar. Esta fluidez era representada pelo aumento da relevância das OIGs e a perda da rigidez dos blocos com a ascensão da Europa Ocidental, o Japão e o Bloco Oriental (mundo socialista) como polos de poder alternativos para o estabelecimento de parcerias.

O processo de descolonização afro-asiático criava atores autônomos no sistema com uma agenda de desenvolvimento e modernização, compartilhada pelo Brasil. Politicamente, a emergência destes atores, somados às demais nações em desenvolvimento, emergia uma nova identidade no sistema, a do Terceiro Mundo e do Movimento Não Alinhado. Como indica Vizentini (1998), estas mudanças ampliam o espaço de ação da política externa brasileira, combinando, ao tradicional eixo Norte-Sul, os eixos Sul-Leste e Sul-Sul.

Seguindo estas premissas e respondendo a este contexto, os princípios da PEI foram listados em artigo de Quadros para *Foreign Affairs* em 1961, com base nas visões de San Tiago Dantas (Ministro das Relações Exteriores de 1961/1962)[128] e são sistematizados por Cervo e Bueno (2002) e Vizentini (1998): ampliação do mercado externo dos produtos primários, formulação autônoma dos planos de desenvolvimento econômico, manutenção da paz (coexistência pacífica), autodeterminação e não intervenção e apoio à emancipação dos territórios coloniais.

No que se refere às características básicas de ação, ocorre a potencialização e mundialização das relações internacionais, atuação isenta de compromissos ideológicos no campo estatal e nas OIGs, aproximação com a Argentina e ênfase nas novas parcerias. Outra tese que emerge é a do congelamento do poder mundial, que indica a assimetria existente entre os países do Norte e do Sul, reivindicando para as nações do Terceiro Mundo tratamento igualitário no acesso às tecnologias sensíveis, fundamentais para o desenvolvimento e a modernização. Intensifica-se o objetivo do desenvolvimento, a ideia e a prática da diplomacia do Brasil como um jogador e comerciante global (*global trader and global player*)[129].

O início do regime militar a partir do golpe de 31 de Março em 1964[130] (perdurando até 1985) insere uma quebra nesta ascensão do nacional desenvolvimentismo com o governo de Castelo Branco (1964/1967). O regime militar

posteriormente recupera as prioridades da autonomia e do desenvolvimento visando a construção de uma potência média no sistema internacional. De acordo com Vizentini (1998), duas fases podem ser identificadas no conjunto do regime: o modelo ascendente (1964/1974) e o apogeu e declínio (1974/1985) [131].

Analisando especificamente Castelo Branco, ainda que tenha preservado posições autônomas relacionadas ao desenvolvimento de tecnologias sensíveis (nuclear[132]), a administração buscou a recuperação da aliança com os EUA. Esta recuperação tinha implicações na política interna e externa: na interna, representava a retomada do desenvolvimento associado e a construção de uma nação moderna e liberal por meio da tríade Estado, capital externo e burguesia nacional; na externa dos Chanceleres Vasco Leitão da Cunha (1964/1966) e Juracy Magalhães (1966/1967), priorizava a associação com os EUA por meio do abandono de um discurso terceiro-mundista e do reforço da interdependência e das fronteiras ideológicas. Um claro discurso anticomunista, assim como a preocupação com a segurança hemisférica associam-se a estas políticas, propondo a criação da Força Interamericana de Paz. A tese dos círculos concêntricos da diplomacia a partir do hemisfério reforça-se neste período.

Esta agenda, porém, não era consensual, em particular no campo externo. Em oposição à ação bilateral hemisférica proposta por Castelo, o grupo que pode ser denominado de nacionalista visava a ampliação da ação global e multilateral do país, com ênfase na autonomia. As divergências estendiam-se ao âmbito interno com relação à duração e dinâmica política do regime, abertura do lado castelista (liberal) e mais autoritário para os nacionalistas.

A partir de 1967, estas divergências foram relativizadas com o predomínio dos nacionalistas na condução da política. As administrações de Costa e Silva (1967/1969) e Emilio Garrastazu Médici (1969/1974) correspondem à consolidação do modelo de desenvolvimento autônomo que atinge seu auge na presidência de Ernesto Geisel (1974/1979). Nas Relações Internacionais, a lógica da PEI é retomada, mas sem suas dimensões sociais, consolidando o modelo do regime militar de construção de potência média, como analisa Vizentini.

Em termos internos, Costa e Silva e Médici enfatizam o combate ao comunismo e propõe uma correção de rumos das ações de Castelo, nos quais se destacam

medidas como o AI-5 (1968), deixando a década de 1970 conhecida como “Anos de Chumbo” e de nacionalismo (representados no “Brasil ame-o ou deixe-o” e “Pra Frente Brasil”, também em alusão à conquista do tricampeonato de futebol). O período engloba a fase do Milagre Econômico (1968/1973) com a ampliação do controle do Estado sobre o processo econômico, sem abandonar a tríade e enfatizando uma perspectiva heterodoxa de liberalismo proposta por Helio Beltrão e Delfim Neto à frente dos Ministérios do Planejamento e da Fazenda.

Na administração Médici, a partir do I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), a média do crescimento oscila entre 10 a 13% e se consolida o papel do Estado como agente do desenvolvimento por meio dos grandes empreendimentos e empresas de infraestrutura nos setores de energia, transportes, telecomunicações e educação (projetos símbolos do período são Itaipu, Transamazônica, desenvolvimento de C&T). Na base de sustentação e alavancamento deste projeto, o endividamento externo a juros baixos é essencial, o que, nos anos 1980, trouxe custos consideráveis à economia.

Em termos de política externa, a administração Costa e Silva rompe a retomada do bilateralismo proposto por Castelo, enfatizando a dimensão de autonomia. A prioridade reside na ampliação das visões globais-multilaterais, reafirmando o projeto nacional de industrialização e modernização a partir da abertura brasileira em busca de alternativas ao Norte (EUA). A Diplomacia da Prosperidade do Chanceler José de Magalhães Pinto (1967/1969) reafirma a identidade do Brasil como um país pertencente ao Sul e ao Terceiro Mundo, ampliando a ação multilateral nas OIGs. As alternativas de parceria, contudo, localizam-se não só no mundo afro-asiático e socialista, como na América Latina, e com outros países desenvolvidos como França, Japão e Alemanha.

No caso da América Latina, a perspectiva foi de autonomia, com o abandono das visões castelistas e a intensificação de contatos para o aproveitamento dos recursos hídricos do Cone Sul. Consolida-se o papel de porta voz do desenvolvimento no G77 e na UNCTAD, assim como na ONU. Uma das iniciativas mais significativas é a recusa em assinar o TNP, atitude que se torna simbólica da busca da autonomia em ciência e tecnologia, em particular no campo nuclear, criticando o monopólio do conhecimento dos países desenvolvidos[133].

Na relação com os EUA preserva-se a identidade anticomunista, mas as ações do governo brasileiro representam fonte de preocupação para os norte-americanos devido ao seu caráter autônomo e global em um momento de descongelamento da bipolaridade e declínio relativo das superpotências (*détente*). Em 1969, o governo Nixon envia a Missão Rockfeller ao país e são conhecidas as declarações de Kissinger sobre a relevância do Brasil na região. Apesar destas aproximações, os termos que passam a se aplicar ao intercâmbio bilateral são "rivalidade emergente", "o relacionamento perdido" e "conflito administrado".

O crescimento econômico e a entrada de Médici no poder mantêm a prioridade da abertura global e multilateral do Brasil, mas insere um componente diferenciado à Costa e Silva, com a Diplomacia do Interesse Nacional de Mario Gibson Alves Barboza (1969/1974). Tal componente refere-se à renúncia de um discurso terceiro-mundista e a inserção do conceito de pragmatismo as relações com os EUA visando reaproximação. A relação entre o projeto de desenvolvimento e a inserção internacional sustenta-se na visão da potência média, mas com a integração ao Primeiro Mundo. Na América Latina, a assinatura do Tratado de Itaipu (1973) é um marco, a ênfase é no bilateralismo e no apoio aos demais regimes autoritários. Vizentini argumenta que esta estratégia amplia uma ação gradualista, mas sem abrir mão da defesa do acesso às tecnologias, do multilateralismo e ao desenvolvimento o que, por natureza, gerava certa medida de conflito com os EUA (outras tensões encontram-se na definição das 200 milhas do mar territorial, do TNP e comércio).

O legado de crescimento e ampliação das relações internacionais globais e multilaterais dos governos Costa e Silva e Médici, associados ao aprofundamento das tendências multipolares do sistema nos anos 1970, leva à consolidação do poder nacional na administração Geisel. A força do projeto de desenvolvimento leva ao auge do modelo de política externa do regime, sistematizado no Pragmatismo Responsável e Ecumênico do Chanceler Azeredo da Silveira (1974/1979). De acordo com Vizentini,

> O pragmatismo seria a busca de vantagens no cenário internacional, independentemente do regime e da ideologia. Responsabilidade diria respeito às questões ideológicas que não contaminariam a política externa. E, finalmente, ecumenismo seria a ampliação de parcerias desejadas (...) em escala planetária, isto é, para além do âmbito hemisférico (...) (VIZENTINI, 1998, p. 208).

O salto qualitativo da agenda internacional consubstancia-se na exploração de um conjunto abrangente de oportunidades nas relações estatais e no

multilateralismo. Este conjunto explora parcerias ao Norte e ao Sul, ao Leste e ao Oeste, compondo a tradição global multilateral em sua expressão mais bem acabada até então. Paradoxalmente, os contatos com o bloco socialista não possuíam respaldo similar à ação da esquerda no país, apesar da implementação das primeiras medidas de abertura do regime. Inclusive, certas ações externas como a aproximação com a URSS e a China eram bastante criticadas pela linha mais conservadora. Frente a estas pressões, Geisel inicia o processo de abertura lenta e gradual conduzido por Golbery do Couto e Silva.

Iniciativas como a Lei Falcão (1976), o Pacote de Abril e a Lei do Divórcio (1977) e a revogação do AI-5 (1978) e a garantia da sucessão e desta abertura com Figueiredo compõe o conjunto do início da redemocratização em resposta ao crescimento da oposição, a maior participação das forças sociais e o desgaste natural do regime que sustentava grande parte de sua legitimidade no crescimento econômico que após 1973 – devido à primeira crise do petróleo – começa a dar sinais de desaceleração. Nos anos 1980, isto se converte na estagnação e depois crise.

O governo Geisel lança o II PND, no qual se destaca o projeto de desenvolvimento de fontes alternativas de energia, que resultam no Proalcool (a tecnologia do etanol combustível é um dos grandes diferenciais de poder do Brasil no século XXI) e no investimento no programa nuclear por meio do Acordo Nuclear com a Alemanha (inserido no processo de nacionalização da segurança, conforme definido por Cervo e Bueno). Outro objetivo era completar o projeto de desenvolvimento autônomo, finalizando o ciclo da substituição de importações, e iniciar um novo patamar de crescimento que investisse nos setores contemplados na RTC da década de 1970 (informática, tecnologia de ponta).

A interação entre o setor interno e externo resulta, portanto, em um complexo quadro de iniciativas. Analisando a agenda e natureza do pragmatismo, consolida-se a presença brasileira como jogador global e relevante país em desenvolvimento (potência média e grande Estado periférico). Como mencionado, os eixos Norte-Sul-Leste-Oeste são simultâneos nesta expansão da tradição global multilateral. Os principais vértices de ação da política externa são: os países desenvolvidos da Europa Ocidental, com prioridade à Alemanha Ocidental, e o Japão, a América Latina, o Oriente Médio, a África e o Mundo Socialista (URSS, Leste Europeu e China).

A ampliação dos mercados externos para matérias-primas visava países desenvolvidos, o mundo socialista e do mesmo porte do Brasil e para os manufaturados e projetos de infraestrutura o objetivo eram os PMDR. A aquisição de tecnologia e a cooperação técnica eram prioritárias, assim como a obtenção de recursos energéticos por meio de aproximação com o Oriente Médio. A política africana, somada aos elementos econômicos, detinha forte componente cultural e de compartilhamento de identidades e um passado comum colonial e de herança étnica. Na América Latina, a fase do pragmatismo imprime um componente sul-americano na agenda, com o Tratado de Cooperação Amazônica (1978), a continuidade do projeto de Itaipu e a reaproximação com a Argentina.

Esta visão têm impactos no relacionamento com os EUA, na medida em que os norte-americanos tinham dificuldades em acomodar o crescimento brasileiro e percebiam as iniciativas do pragmatismo como de confrontação. A mencionada nacionalização da segurança[134] composta pelo desenvolvimento da indústria bélica nacional (Engesa e Avibrás), a denúncia do acordo militar com os EUA (1977), o programa nuclear paralelo (domínio completo do ciclo do combustível nuclear e submarino nuclear), o Acordo Nuclear com a Alemanha Ocidental (1975) e a Política de Informática (1976) eram pontos sensíveis.

A capacitação tecnológica brasileira e seu incremento de projeção de poder nos setores de segurança significavam tanto competição aos EUA em alguns setores (mercado de armas) como de diferencial de poder no hemisfério. Deve-se mencionar que o Acordo Nuclear com a Alemanha segue-se ao Acordo Brasil-EUA no mesmo campo com a White Westinghouse (1972/1974), mas que fora suspenso por pressões do governo de Jimmy Carter, que demandava ajustes do regime no campo dos direitos humanos, o que levou ao Brasil a buscar novas parcerias. Anteriormente, os EUA eram os principais parceiros brasileiros no campo nuclear (*vide* Acordo Tecnológico de 1955 e o Programa Átomos para a Paz).

O Brasil ampliava suas parcerias e o amadurecimento de suas opções não visava, por princípio ou escolha, a confrontação com os EUA. O alvo era, na realidade, uma abertura maior de caminhos além do âmbito bilateral hemisférico, adequando sua agenda externa a sua nova condição de poder. O objetivo seria alcançar um patamar no qual "(...) nenhum alinhamento ou concordância será irrestrito e nenhuma diferença será irreconciliável." (VIZENTINI, 1998, p. 213). O que se observou foi um

aumento de desentendimentos comerciais e políticos (negociações do GATT, abertura do mercado dos EUA e proteção do brasileiro, aproximação do Brasil ao mundo árabe, defesa da descolonização e direitos humanos) que, nos anos 1980, trariam tensões cíclicas ao relacionamento.

Estas tensões e o acúmulo das pressões dos EUA sobre o Brasil e outros países em desenvolvimento no contexto da ascensão de Ronald Reagan à presidência norte-americana e da confrontação renovada com a URSS foi um dos componentes da crise do regime e seu modelo a partir do início dos anos 1980. Esta crise atravessa a última presidência do regime militar, a de João Figueiredo (1979/1985) e a primeira civil, eleita indiretamente pelo Colégio Eleitoral, a de José Sarney (1985/1989) – vice de Tancredo Neves, Sarney assume a presidência devido ao falecimento de Neves na Nova República. Analisando este período de 1979 a 1989, a situação foi de recuo político e econômico, o que levou ao aumento da vulnerabilidade externa e gerou uma percepção menos positiva sobre o país que dominou a primeira metade da década de 1990.

Uma combinação de fatores estava na raiz deste processo. No campo internacional, a ofensiva neoconservadora de Reagan representou o fechamento de espaços no sistema, combinada com a segunda crise do petróleo e o aumento dos juros da dívida externa. Eventos como a desaceleração europeia, a Guerra Irã-Iraque no Oriente Médio, a crise na África e no bloco socialista relacionam-se a este padrão. Os anos 1980 representam um refluxo para o movimento terceiro-mundista e dos não alinhados. Ações como a do Consenso de Cartagena de 1984 que propunham a renegociação da dívida alcançaram pouco sucesso em um cenário caracterizado por pressões e constrangimentos originários do eixo vertical.

No caso brasileiro, a relação bilateral com os EUA atravessa um período difícil: os choques comerciais se tornaram frequentes no âmbito bilateral e multilateral, com pressões norte-americanas diretas em forma de retaliações comerciais, inclusão na Lista Negra do Departamento de Comércio, suspensão da venda de supercomputadores, acusações de protecionismo e desenvolvimento de programas bélicos, dentre outros. Os principais pontos de desacordo referiam-se ao protecionismo brasileiro no setor de informática (a reserva de mercado e leis de 1976 e 1984) e propriedade intelectual. As divergências referem-se aos temas de direitos humanos, meio ambiente e tecnologias sensíveis e dívida externa, com o Brasil sendo

apresentado como um país que não cumpria seus compromissos. O distanciamento estratégico relativo à oposição brasileira à militarização do Atlântico Sul também faz parte dos desentendimentos.

Apesar destas limitações, a administração Figueiredo manteve a abertura promovida pela ação do pragmatismo na Diplomacia do Universalismo do Chanceler Ramiro Saraiva Guerreiro (1979/1985). Em resposta às dificuldades de ampliação da agenda, procurou-se manter na medida do possível as parcerias conquistadas ao longo dos anos 1970, considerando as dificuldades similares enfrentadas pelos parceiros. A intensificação dos projetos no Cone Sul, dando sequência a sul-americanização da política regional iniciada pelo Geisel, foi uma das principais iniciativas do governo, cuja continuidade foi assegurada e aprofundada por Sarney.

A crise do modelo não se resumia a estes constrangimentos externos, como às dificuldades de administrar a fase final da transição do regime militar à democracia em meio à crise econômica, à expansão dos movimentos sociais internos e à reação dos conservadores. Dando prosseguimento à abertura lenta e gradual, as principais iniciativas do governo Figueiredo foram a Lei da Anistia e a Reforma Partidária em 1979, as eleições diretas para governador em 1982, acompanhadas pela reação contra a abertura com bombas em sedes de partido e no Rio Centro. As greves no ABC paulista e o movimento das "Diretas Já" também fazem parte deste quadro, com a consolidação de lideranças populares como as de Luiz Inácio Lula da Silva e Tancredo Neves. Além destas dimensões políticas, o sucesso do modelo no campo econômico ao completar o processo de substituição de importações iniciado nos anos 1930 e a dificuldade em acompanhar o salto qualitativo da RCT representaram uma encruzilhada que o último governo do regime não pôde administrar plenamente.

Um balanço geral do período 1964/1985 revela um crescimento significativo da economia, consolidando os processos industriais, de modernização e urbanização nacional que, no campo externo, forneceram a base de uma projeção internacional sólida. Nesta projeção, o papel do Brasil como potência média, representante do Terceiro Mundo e com alianças amplas nos eixos Sul-Norte-Leste, caracterizou o amadurecimento da tradição multilateral global nascida com a PEI. Este salto qualitativo interno e externo não ocorreu de forma uniforme em todos os setores, mas reforçou a ação internacional do país. Como destaca Vizentini,

> O Brasil ainda que marcado pelas deficiências sociopolíticas bem conhecidas, converteu-se no único país ao sul do Equador a possuir um parque industrial completo e moderno, posicionando-se entre as dez maiores economias do mundo (VIZENTINI, 1998, p. 333).

Este legado complexo perpassou todo o governo de José Sarney, a década perdida. Internamente, coube a Sarney administrar o início da redemocratização em uma situação econômica precária e sociopolítica difícil após o falecimento de um dos símbolos desta transição, o Presidente Tancredo Neves, faltando ao Vice-Presidente legitimidade e carisma similares ao de seu companheiro (e cabeça) de chapa. O agravamento da situação econômica, o aumento das pressões norte-americanas, o encaminhamento do fim da Guerra Fria, a explosão dos juros da dívida, os impasses econômicos e a hiperinflação, os planos de ajuste (Cruzado, 1986) acentuaram a crise. Somada a isso, a crescente vulnerabilidade derivada da estagnação econômica, as pressões da comunidade internacional no campo do meio ambiente, direitos humanos, comércio e tecnologias compunham a sensação de perda de lugar no mundo e a emergência de uma postura defensiva.

Tal postura derivava da tentativa de dar continuidade ao padrão das relações internacionais universalistas, na linha global multilateral, com a criação de uma diplomacia para o governo civil que administrasse a crise, sem perder as parcerias consolidadas nos anos anteriores. Como resultado, as relações internacionais da Nova República apresentaram uma razoável ambiguidade entre esta tendência de manutenção do curso autônomo e a tentativa de reinserir o Brasil no sistema a partir de uma readequação da agenda a estes novos tempos (Olavo Setubal, 1985, e Roberto de Abreu Sodré 1986/1990 comandaram o MRE).

As relações do Brasil com o Cone Sul e o intercâmbio com os EUA são exemplo destas vertentes. Enquanto no Cone Sul observa-se um progresso das trocas regionais com a Argentina que na década seguinte resultam no Mercosul, preservando um espaço de independência de ação, no âmbito bilateral Sarney inicia um processo de aproximação com os norte-americanos (outras áreas nas quais se sustentou a autonomia foram na África e Oriente Médio) . Este processo foi composto de sinalizações de adequação da agenda às demandas internacionais nos pontos mais sensíveis mencionados acima (meio ambiente, direitos humanos, comércio, proliferação e tecnologias), mesmo em meio à elevação da confrontação no GATT e com o USTR (aplicação da lista negra, da Super 301) e de tentativas de renegociar a dívida.

Apesar da crise econômica e do elevado grau de instabilidade interna, o governo Sarney administrou a transição política de forma equilibrada, e um dos marcos do período é a Constituição de 1988. As Relações Internacionais do Brasil são contempladas no Artigo 4º, no qual se estabelece que o país se rege pelos seguintes princípios:

> independência nacional, prevalência dos direitos humanos, autodeterminação dos povos, não-intervenção, igualdade entre os Estados, defesa da paz, solução pacífica dos conflitos, repúdio ao terrorismo e ao racismo, cooperação entre os povos para o progresso da humanidade, concessão de asilo político.

Estes princípios refletem o conjunto de prioridades e valores descritos por Cervo e uma das mais significativas afirmações da nova carta nacional do governo civil é o Parágrafo único deste Artigo 4º no qual se estabelece que "A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando a formação de uma comunidade latino-americana de nações". Esta prioridade recebe significativa atenção dos governos brasileiros desde a promulgação da Constituição, sendo uma das mais destacadas conquistas da agenda externa nacional.

Sobre as atribuições dos poderes, o Artigo 84 define as do Poder Executivo como "manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos; celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional; decretar o estado de defesa e o estado de sítio; decretar e executar a intervenção federal". Por sua vez, a competência do Congresso Nacional encontra-se descrita no Artigo 49: "resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional; autorizar o Presidente da República a declarar guerra, a celebrar a paz, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente, ressalvados os casos previstos em lei complementar".

A avaliação da presidência apresenta resultados mistos: assinatura da Declaração de Iguaçu, da Ata de Integração Brasileiro-Argentina e o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento entre Brasil e a Argentina em 1985, 1986 e 1988, respectivamente, o reatamento das relações diplomáticas com Cuba (1986), aprovação da criação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) em 1986 e as pressões da aplicação da mencionada Super 301.

Sarney apresenta os primeiros passos do que seria a "limpeza de agenda" intensificada por Fernando Collor (1990/1992). Embora a política externa do primeiro governo civil após o regime militar tenha apresentado progressos no âmbito regional e na redemocratização, constrangimentos estruturais internos e externos desempenharam papel central na limitação dos esforços. Estes constrangimentos abriram caminho para a reavaliação dos paradigmas dominantes desde 1961, que se consolidaram no período seguinte, passando-se da década perdida à década bilateral.

3.2 A Década de 1990 e o Debate Pós-Guerra Fria (1990/2002)

As transformações do sistema internacional e o fim da Guerra Fria inseriram um momento de inflexão na política externa do Brasil e da maioria das nações em desenvolvimento com a perda do referencial dos alinhamentos (e não alinhamento) associados às ações de barganha e autonomia do período anterior. Algumas visões tornaram-se predominantes no sistema internacional no que se refere à emergência de uma nova ordem mundial e do fim da história, simbólicos da aparente universalização do modelo liberal e unipolaridade da hegemonia dos EUA, a superpotência restante.

O debate do pós-Guerra Fria sobre o futuro das Relações Internacionais do Brasil polarizou-se em torno da permanência das ações globais-multilaterais e a retomada da tradição bilateral-hemisférica. No início dos anos 1990, a bilateral-hemisférica suplanta as propostas de correção de rumos, priorizando o eixo Norte/Vertical da política externa, com foco nos EUA. A lógica que sustentou esta ação foi embasada na a percepção da unipolaridade e na crítica às iniciativas prévias ("autonomia pela exclusão")[135].

Em contrapartida, a opção é a da adequação aos fluxos do sistema ("autonomia pela integração")[136]. Tal integração era representada pela adesão às reformas políticas e econômicas patrocinadas pelos EUA, seus projetos latino-americanos encontravam respaldo nas organizações multilaterais como a ONU e nas negociações comerciais no âmbito do Acordo Geral de Comércio e Tarifas (GATT). Um dos símbolos deste período foi a adesão às prescrições neoliberais do Consenso de Washington. O Brasil passou a se reinserir a partir de uma relação privilegiada com os EUA. Nacionalmente, esta postura foi mediada, segundo Cervo e Bueno, "O pensamento brasileiro aplicado

às Relações Internacionais do Brasil desde 1990 não foi, portanto, homogêneo (...)" (CERVO e BUENO, 2002, p. 456).

Em outros países as escolhas recaíram no completo alinhamento. O "tipo ideal" foi a Argentina de Carlos Menem e sua prática do "Realismo Periférico" e do "Estado Normal[137]", acompanhado pelo México de Carlos Salinas e o Chile (Venezuela, Bolívia, Equador e Uruguai igualmente a aplicaram). Ao paradigma do Estado Normal, nesta classificação de Cervo e Bueno somavam-se o nacional desenvolvimentista e o logístico, de acordo com os autores,

> O *Estado desenvolvimentista*, de características tradicionais, reforça o aspecto nacional e autônomo da política exterior. Trata-se o Estado empresário que arrasta a sociedade no caminho do desenvolvimento nacional e mediante a superação de dependências econômicas estruturais e de segurança. O Estado normal, invenção latino-americana dos anos 1990 (...) envolve três parâmetros de conduta: como Estado *subserviente* (...) como Estado *destrutivo* (...) como Estado *regressivo* (...) o Estado *logístico* que fortalece o núcleo nacional, transferindo à sociedade responsabilidades empreendedora e ajudando-a a operar no exterior, para equilibrar os benefícios da interdependência mediante um tipo de inserção madura no mundo globalizado (CERVO e BUENO, 2002, p. 457).

O governo que iniciou este processo foi o de Fernando Collor de Mello (1990/1992), primeiro presidente eleito democraticamente depois do fim do regime militar, com José Francisco Rezek (1990/1992) e Celso Lafer (1992) exercendo o cargo de Ministro das Relações Exteriores. Em um cenário de profunda crise, Collor construiu a campanha em tons populistas, propagando a imagem da mudança e modernidade que levariam o Brasil ao Primeiro Mundo. A implementação do Consenso de Washington e a assinatura de diversos regimes internacionais foram prioridades, adequando por meio de reformas econômicas aceleradas a sociedade brasileira às novas realidades mundiais. No âmbito multilateral isto implicou o abandono das políticas de reivindicação e demandas do Terceiro Mundo.

Segundo Collor, o momento era de buscar a integração aos principais fluxos econômicos, sociais e políticos do sistema, garantindo os compromissos brasileiros com as principais demandas do pós-Guerra Fria, compartilhando o otimismo do período. Na gestão de Celso Lafer, estes elementos táticos foram apresentados como uma integração aos novos padrões de ordem mundial emergentes no pós-1989 que teriam a ONU e a liderança dos EUA como pilares fundamentais. Em artigo para a revista *Política Externa* (1993), Lafer explicita estes princípios e orientações,

> É com esse espírito de civilidade democrática que o Brasil se propõe participar do processo de reorganização do sistema internacional. O momento histórico excepcional que vivemos exige uma nova

> agenda que incorpore a um tempo a percepção do presente e a antevisão do futuro (...) num exercício permanente de adaptação criativa (...) (LAFER, 1993, p. 97).

Estas ações representaram uma rápida abertura do mercado brasileiro ao exterior, eliminando os principais contenciosos com os EUA: a reserva de mercado no setor de informática, acesso ao mercado interno, privatizações dos setores estratégicos e negociação da lei das patentes. Nas negociações comerciais do GATT, o Brasil abandonou seu protagonismo e articulações com nações em desenvolvimento como a Índia pela demanda do comércio livre, alinhando-se com os EUA.

No que se refere aos "novos temas", a presidência optou pela tática da credibilidade via adesão. No campo da proliferação, ainda que não tenha assinado o TNP, Collor deixou claro que o país abdicava do desenvolvimento de tecnologias sensíveis com atos simbólicos como o fechamento de um poço para testes nucleares na Serra do Cachimbo (PA). Houve o desmonte do projeto de segurança nacional[138], com a redução dos investimentos no setor. Durante quase uma década as Forças Armadas foram colocadas como baixa prioridade, com o país aderindo à premissa da "segurança compartilhada". Esta situação somente começou a mudar em 1998 com a criação do Ministério da Defesa no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) dando-se início a discussões mais substantivas sobre uma política de defesa, a questão das relações civis-militares e o reaparelhamento das Forças Armadas.

No conjunto destes novos temas, a questão ambiental e dos direitos humanos mereceu atenção. A avaliação sobre a *performance* de Collor nestes dois campos apresenta-se de forma diversa nos analistas, que se dividem entre considerar positivas as iniciativas da administração e as visões mais críticas que as envolvem. Positivamente, o Brasil formalizou sua adesão formal à Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José) e a Pactos da ONU e da OEA. Em 1993, já com Itamar Franco, o país tem participação importante na Conferência Mundial de Direitos Humanos, 1993, Viena. Estes avanços fazem parte do processo de redemocratização interna.

No meio ambiente, a interação adesão/autonomia (que se repete no processo de integração regional do Cone Sul) foi mais presente, com o Brasil tomando à frente dos processos com a realização da Conferência Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento no Rio de Janeiro em Junho de 1992 (ECO-1992). A defesa do desenvolvimento sustentável (Agenda 21) e da Convenção Quadro sobre mudança

de clima (que resulta no Protocolo de Kyoto em 1997) e a Convenção sobre Biodiversidade Biológica representam conquistas diplomáticas, enquanto no caso das patentes o legado é dúbio.

Collor, ao lado de Menem, foi responsável pela aceleração do processo de integração com a Argentina, com a formação do Mercosul (a Ata de Buenos Aires, 1990, e o Tratado de Assunção, 1991 compõe estas ações) no contexto das iniciativas norte-americanas para a América Latina e da lógica neoliberal. Mesmo assim, o arranjo integracionista manteve sua lógica de autonomia por meio de uma atuação compensatória do Itamaraty que nestas e em outras questões procurou preservar certa margem de independência, contrabalançando as dinâmicas de Collor. Na Guerra do Golfo de 1991, por exemplo, o Brasil não se alinhou plenamente com os EUA, diferente da Argentina que chegou a mandar navios de guerra para o Golfo[139].

O bilateralismo suplanta as parcerias globais construídas, colocando em segundo plano as relações com o mundo em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo, o que leva a uma inflexão negativa na política africana e no Oriente Médio. De acordo com Saraiva (2004), o Brasil se distancia de seus parceiros africanos em um momento de crise do continente, o que corresponde a uma marginalização mais ampla do papel dos países em desenvolvimento no sistema internacional.

Em resposta, os países em desenvolvimento receberiam reconhecimento político, concessões comerciais e ajuda financeira e tecnológica do eixo vertical. A despeito do engajamento, o Brasil recebeu poucos benefícios. Apesar da promessa de superar a crise, a administração promoveu medidas impopulares e sem efeito, como o congelamento da poupança (conduzido pela Ministra da Fazenda Zélia Cardoso de Mello). O cenário tornou-se mais instável quando o presidente, e seus principais assessores foram acusados de corrupção, que levou ao *impeachment* em 1992.

Como prova do amadurecimento democrático, o vice-presidente Itamar Franco assumiu o poder e tentou, em um contexto bastante sensível, estabilizar o país e minimizar os efeitos negativos das escolhas de Collor. Na política externa, Franco teve Fernando Henrique Cardoso (1992/1993) e Celso Amorim (1993/1994) no MRE e retomou a tradição global multilateral, investindo em parcerias Sul-Sul com outras potências em desenvolvimento. No espaço regional, o Brasil deu continuidade ao Mercosul (Protocolo de Ouro Preto, 1994), incrementando seu sentido de autonomia

e propondo novos projetos de ação regional com a ALCSA (Área de Livre-comércio Sul-Americana) e o Merconorte (Mercado Comum do Norte). A solidez da plataforma continental era percebida como essencial para o fortalecimento regional e nacional em meio à vulnerabilidade gerada pelas opções do início da década. Esta linha encontra-se explicitada desde o primeiro discurso de Itamar,

> Abrir as fronteiras à competição internacional não significa renunciar à soberania. O princípio que orientará as relações com os outros povos deve ser o da estrita reciprocidade. O mundo, depois da Guerra Fria, se organiza em grandes blocos regionais, que prenunciam uma sociedade política universal. Estamos participando do Mercosul, e sentimos salutar desafio diante da integração continental. Ao mesmo tempo em que avançamos na integração do Cone Sul, mantemos os nossos compromissos com o Pacto Amazônico[140]. (FRANCO, 1992, s/p).

O objetivo de alcançar reconhecimento político teve o foco deslocado da aquiescência para um incremento de participação, em particular na ONU, tendo como base a defesa da reforma do Conselho de Segurança e a candidatura brasileira a um assento permanente. A mesma postura de reivindicação estende-se a outros organismos multilaterais com o país, retomando sua identidade como país de Terceiro Mundo. A administração recupera ações para a África que, em 1996, no governo FHC resultam na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). Nas negociações comerciais, as atitudes são compensatórias. Nas relações com os EUA, apesar de algumas críticas norte-americanas ao governo, não predominam conflitos sérios. Embora o país não seja considerado um "modelo" pelos EUA como o são Argentina e Chile neste momento, não há uma baixa significativa na diplomacia como no final dos anos 1980.

A grande conquista de Itamar foi na dimensão interna com a implementação do Plano Real (1994) de estabilização da economia a cargo do Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso (FHC) que, como indicado, havia sido Ministro das Relações Exteriores. Depois de quase quinze anos de crise ininterrupta, hiperinflação, estagnação, o país consegue retomar um quadro de estabilidade doméstica, com a superação da crise estrutural prévia. O sucesso do Plano garantiu a FHC a vitória na eleição presidencial de 1994 e sua reeleição em 1998. Durante a gestão Cardoso, o MRE ficou sob a responsabilidade de Luiz Felipe Lampreia (1995/2002) e Celso Lafer (2002), e imprimiu uma nova quebra na política externa do período.

Diferente de Itamar que retomara o perfil global-multilateral da política externa, FHC recuperou as premissas e lógica do início dos anos 1990 sustentada no

bilateralismo. Embora de uma forma mais equilibrada do que Collor e outros governos latino-americanos, FHC investiu na tática da "integração" ao sistema via credibilidade e legitimação nacional por meio da adesão aos regimes internacionais e a retomada dos processos de abertura e privatização interrompidos por Itamar. A visão do Brasil como um país do Terceiro Mundo ou periférico foi trocada pelo ideário do Primeiro Mundo e de uma nova era da política mundial sustentada nas premissas do neoliberalismo e da governança mundial. Apesar de FHC sustentar seus alinhamentos de um ponto de vista pragmático, sem o automatismo de seu antecessor, o eixo vertical predominava sobre o horizontal, privilegiando a tradição bilateral-hemisférica.

FHC exerceu a Diplomacia Presidencial durante seus dois mandatos, apresentando-se como porta voz e face do Brasil no sistema internacional. A intensificação das viagens, a participação em reuniões e cúpulas bi e multilaterais, a visibilidade em organizações internacionais teve espaço importante. FHC imprimia à imagem brasileira um perfil de Primeiro Mundo, condizente com a agenda que defendia nas relações internacionais de eixo vertical, tornando-se líder de uma nova geração de líderes latino-americanos comprometidos com a inserção moderna de suas sociedades. Ao lado de Bill Clinton e Tony Blair, FHC era definido como um dos principais nomes da Terceira Via e da reforma do paradigma social democrata. Um dos exemplos mais significativos desta Diplomacia foi a Cúpula das Américas em 1994 quando o Brasil participa com dois presidentes, Itamar Franco e FHC.

Esta dinâmica vertical, mas de responsabilidade e legitimidade, levaria ao reconhecimento do país como pilar da nova ordem a partir da solidez de seu *status* como potência e de seus compromissos. Em termos concretos, as ações brasileiras, somadas à Diplomacia Presidencial, consistiram-se da retomada da implementação do Consenso de Washington e do projeto de privatizações, introduzindo as reformas da segunda geração no campo social. Nas Relações Internacionais, em 1995 o Brasil participou da criação da OMC, no encerramento da Rodada Uruguai do GATT (Ata de Marrakesh), aderiu ao MTCR (Regime de Controle de Tecnologias de Mísseis), o Congresso Nacional aprovou a Lei das Patentes (1996), a Cultivares (1997). Anteriormente, o país já ratificara o Tratado de Tlatelolco e seus compromissos com o CTBT, deixando clara sua opção pela paz e uma América Latina e sistema internacional livre de armas nucleares.

O movimento mais simbólico deste processo de adesão aos regimes foi a ratificação do TNP em 1998, um marco na agenda de reinserção internacional do Brasil como um país confiável e legítimo. A ratificação do TNP e dos demais regimes, associados aos compromissos assumidos, era prova do novo papel brasileiro, dotando suas ações de credibilidade. Já em seu discurso de posse, estas linhas eram definidas pelo Ministro das Relações Exteriores Luis Filipe Lampreia,

> A política externa será resultado de uma visão orgânica do mundo e do Brasil (...) Melhorar as condições da nossa inserção internacional é um instrumento básico no processo de transformação qualitativa da sociedade brasileira (...) ao mesmo tempo em que esta transformação (...) será uma alavanca fundamental para a melhoria do padrão de inserção externa do Brasil (...) Estamos engajados em parcerias internacionais que ampliam a nossa presença no mundo (...) somos um mercador global e um ator global (...) com a economia mais aberta (...) temos melhores condições de buscar e mesmo exigir mais acesso e práticas leais e transparentes em matéria de comércio, transferência de tecnologia e investimentos (...) somos mais confiáveis e temos mais credibilidade (...) (LAMPREIA, 1995, pp. 31-33).

Segundo a lógica destas opções, estas contribuições positivas, que substituíam a barganha, garantiriam a integração ao Norte e aos organismos internacionais multilaterais, *vide* o reconhecimento dos esforços brasileiros pela comunidade internacional (i.e os EUA e os demais países desenvolvidos). Como resultado, o país realizaria seus propósitos, tendo como principais objetivos o comércio livre e justo nas negociações da OMC e da ALCA e um assento permanente no CSONU. Apesar destes esforços e dos elogios recebidos pelo Brasil dos EUA, ressaltando o bom relacionamento pessoal estabelecido entre Clinton e FHC, os resultados foram poucos.

Somada a esta ausência de benefícios, outros custos da opção vertical e das políticas neoliberais e de recuo internacional começaram a se tornar patentes a partir de 1997, com a eclosão de diversas crises financeiras internacionais na Rússia, Ásia e América Latina. As limitações desta postura centralizada no eixo vertical começaram a se tornar mais patentes não só para o Brasil, mas os demais países latino-americanos no biênio 1998/1999, com o esgotamento da aplicação da agenda neoliberal e os efeitos da crise socioeconômica. A dimensão política, com elevados graus de instabilidade variando de país a país, também foi afetada, refletindo no campo externo em perda de poder de barganha. No Brasil, a economia apresentava sinais similares de estagnação e instabilidade, o que se refletiu na correção de rumos do Plano Real no período pós-reeleição de FHC (em particular o ajuste do câmbio) e uma quebra relativa da política externa.

Na oscilação entre as tradições bilateral hemisférica e a global multilateral, revela-se uma tendência à recuperação da global multilateral e ao reequilíbrio dos eixos vertical e horizontal. Deve-se ressaltar, contudo, que mesmo no primeiro mandato de FHC quando predominou a dimensão vertical no discurso e em algumas ações político-diplomáticas, focos de resistência em particular na questão da integração regional e das negociações comerciais na correlação OMC e ALCA, Mercosul e integração regional sul-americana permaneceram. A etapa final das relações internacionais da presidência FHC revela-se mais complexa do que seu início, já se desprendendo dos constrangimentos da década bilateral.

Intensificou-se o discurso contra a globalização assimétrica nos fóruns multilaterais proposta brasileira era a de construção de uma globalização solidária, que dividisse os benefícios da interdependência, com atenção aos custos sociais. Nas dimensões das parcerias externas, foram incentivados contatos com países continentais como Rússia, China e Índia, com foco na cooperação científico-tecnológica. No âmbito multilateral, o Brasil consolidou uma postura mais reivindicatória na ONU, mas principalmente na OMC com a abertura de diversos painéis contra práticas comerciais injustas dos países desenvolvidos, estendendo à questão das negociações da ALCA. Nas palavras de FHC,

> A globalização só será sustentável se incorporar a dimensão da justiça. Nosso lema há de ser o da "globalização solidária", em contraposição à atual globalização assimétrica (...) Uma ordem internacional mais solidária e mais justa não existirá sem a ação consciente da comunidade das nações. É um objetivo demasiado precioso para ser deixado ao sabor das forças do mercado ou aos caprichos da política de poder.[141] (CARDOSO, 2001, s/p).

Os avanços mais significativos foram alcançados na América do Sul com a Cúpula de Brasília em 2000 que promoveu a criação da IIRSA (Integração da Infraestrutura Regional Sul Americana), com inspiração na ALCSA e que visava o fortalecimento do Mercosul a luz da profunda crise de alguns de seus membros como a Argentina, base das futuras propostas da CASA e da Unasul na administração de Luiz Inácio Lula da Silva. Nos EUA, o endurecimento da política de Clinton que levou ao Plano Colômbia e a ascensão de Bush filho ao poder, somados aos atentados de 11/09 também levaram a um período de relativo distanciamento.

A nação encerra a década de 1990 em uma situação político-econômica-diplomática muito diferente do imediato pós-Guerra Fria, com a consolidação e amadurecimento da economia e da política diminuindo o sentido de vulnerabilidade

anterior. Neste contexto, observa-se o início da recuperação da tradição global multilateral. Na diplomacia dos eixos Norte/Sul, a Presidência Lula completa o ciclo desta recuperação da autonomia nacional e da soberania, reforçando os componentes assertivos e de alto perfil da ação internacional do país, fortalecendo antigas parcerias e renovando o equilíbrio entre as dimensões vertical e horizontal da política externa.

3.3 A Política Externa do Século XXI: Os Eixos Combinados (2003/2012)

A reavaliação do eixo vertical (e da tradição bilateral hemisférica) da política externa brasileira como "primeira prioridade" teve início já na transição do século XX ao XXI a partir de 1999, parte final do segundo mandato de FHC. A consolidação deste processo e a mudança de ênfase e combinação dos eixos da política externa brasileira[142] ganhou maior evidência na administração seguinte de Luiz Inácio Lula da Silva, cujo mandato inicia-se em Janeiro de 2003.

A ascensão de Lula ao poder foi parte de um processo de renovação das esquerdas no continente latino-americano depois da crise dos anos 1990 e do surgimento de movimentos como o Fórum Social Mundail (FSM). Nas Américas, este processo envolveu não só o Brasil, mas outras nações, em particular a Venezuela do Presidente Hugo Chávez que igualmente ofereceu uma alternativa de inserção ao modelo neoliberal. Complementares e divergentes, estas novas agendas evidenciaram a transição deste modelo anterior para uma inserção renovada e mais assertiva da parte do Brasil. Alguns elementos do final do governo FHC como a integração sul-americana ganharam maior destaque e um conteúdo de autonomia, e a política externa passou por um processo de maior afirmação. Conduzindo este processo, à frente do MRE, Celso Amorim (2003 em diante)[143] exerceu o mesmo cargo do governo Franco.

A consolidação da identidade e soberania nacionais em contraposição às concessões do início dos anos 1990 são componentes essenciais, assim como a retomada das demandas sociais do país no campo social e econômico e internacional. Estas demandas referem-se ao perfil do país como uma nação de Terceiro Mundo, que trafega com responsabilidade e projeção entre seu espaço, o das grandes nações periféricas emergentes e o Primeiro Mundo, oferecendo uma perspectiva pós-globalização e de crítica construtiva. A dimensão do orgulho, da

inserção autônoma no sistema internacional por meio da retomada da tradição multilateral global e o reequilíbrio dos eixos Norte-Sul (Vertical/Horizontal) são peças-chave. A recuperação das Forças Armadas (reaparelhamento) e a formulação de uma nova Estratégia Nacional de Defesa, cuja última versão é de 2008[144], definem-se como essenciais na realização deste projeto.

No discurso de posse do Presidente Lula estas questões estão bem delineadas,

> "Mudança"; esta é a palavra-chave, esta foi a grande mensagem da sociedade brasileira (...) Diante do esgotamento de um modelo (...) Nossa política externa refletirá também os anseios de mudança (...) No meu Governo, a ação diplomática do Brasil estará orientada por uma perspectiva humanista e será, antes de tudo, um instrumento do desenvolvimento nacional. Por meio do comércio exterior, da capacitação de tecnologias avançadas, e da busca de investimentos produtivos, o relacionamento externo do Brasil deverá contribuir para a melhoria das condições de vida da mulher e do homem brasileiros (...) Estaremos atentos também para que essas negociações, que hoje em dia vão muito além de meras reduções tarifárias e englobam um amplo espectro normativo, não criem restrições inaceitáveis ao direito soberano do povo brasileiro de decidir sobre seu modelo de desenvolvimento. (LULA, 2003, p. 14).

Visão similar é expressa no discurso de posse do Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim,

> O Brasil terá uma política externa voltada para o desenvolvimento e a paz, que buscará reduzir o hiato entre as nações ricas e pobres, promover o respeito da igualdade entre os povos e a democratização efetiva do sistema internacional (...) Temos que levar esta postura de ativismo responsável e confiante ao plano das relações externas. Não fugiremos de um protagonismo engajado (...) Nossa política externa não pode estar confinada a uma única região nem pode ficar restrita a uma única dimensão (...) O Brasil atuará, sem inibições, nos vários foros regionais e globais (AMORIM, 2003, pp. 50-51 e pp. 57-58).

Na escala de prioridades da política externa, o eixo horizontal de parcerias Sul-Sul, ligadas à tradição global multilateral surge no topo da agenda, refletindo a recuperação da identidade nacional como um país de Terceiro Mundo. Este perfil de potência média em desenvolvimento, que pode ser definida como um grande Estado periférico, hoje emergente, não representa confrontação ou oposição ao eixo vertical. Trata-se de uma adaptação necessária das tradições e princípios clássicos da política externa, atualizando-os para o *status* e agenda nacional do século XXI.

As Relações Internacionais são percebidas de uma forma não excludente, nas quais o reforço do eixo Sul atua simultaneamente como reforço do eixo Norte, justamente pela solidez dos princípios de autonomia e independência associados a esta identidade. A liderança brasileira dos países em desenvolvimento e sua presença em fóruns do Primeiro e do Terceiro Mundo, como representante do renascimento

deste segundo movimento aumentou o poder de barganha e a credibilidade nacionais, não mais pelo caminho da adesão, mas sim da reafirmação.

Os eixos não somente se combinam, como se complementam, agregando assertividade e confiança à diplomacia, que amplia suas alternativas e possibilidades de ação internacional. Trata-se de uma agenda complexa e abrangente como destacado, e se poderá perceber pela análise das dimensões práticas de sua aplicação da agenda diante dos EUA e na América do Sul, no mundo e nas OIGs. Mas, em linhas gerais, em que se consistem estes eixos na administração Lula e que representam a retomada e atualização da tradição multilateral global?

O eixo horizontal é representado pelas parcerias com as nações emergentes, como Índia, China, África do Sul e a Rússia. Este eixo é composto também pelos PMDRs da África, Ásia e Oriente Médio. São relações que apresentam tanto simetrias quanto assimetrias no que se refere a seus recursos e posição relativa na ordem mundial, mas que compartilham as demandas sociais, de modernização econômica e reforma democrática das Relações Internacionais. Os benefícios potenciais deste eixo são econômicos, estratégicos, sociais e políticos a partir destas identidades e de experiências históricas similares. Este eixo representa a dimensão terceiro-mundista da política externa, também definida como relações Sul-Sul (horizontais).

Na dimensão político-estratégica, a proximidade de objetivos entre as nações do Sul refere-se a uma reivindicação constante desde o fim da Guerra Fria que é a da reforma das OIGs como G8, FMI, Banco Mundial e, principalmente, do CSONU. Aqui a dinâmica de alianças e coalizões é complexa e envolve não só o eixo vertical como o horizontal. No que se refere ao G8, Brasil, China, África do Sul e Índia associam-se para a promoção de um novo organismo que inclua países emergentes, completando a atualização do antigo G-7 iniciada com a inclusão da Rússia. As hipóteses giravam em torno de um G-10, G-13, como uma versão de emergentes, o G-5 com Brasil, China, Índia, África do Sul e Rússia. Em resumo, trata-se de uma agenda na qual se mescla a defesa do multilateralismo e do multipolarismo.

A eclosão da crise econômica no biênio 2007/2008 revelou as limitações destes organismos correntes, dando impulso a fóruns de perfil mais próximo ao quadro do poder mundial, como o G20 financeiro. Neste fórum, como será discutido no Capítulo 5, vem sendo comprovada a necessidade de que as estruturas e regras das estruturas

de poder internacional sejam ajustadas devido ao seu descompasso com a realidade. Assim, ainda que os países do Sul tenham cada vez mais responsabilidades e papel relevante na agenda internacional e nestas negociações (inclusive com o aumento de contribuições financeiras), isso não se reflete no reconhecimento político deste papel. A mesma questão se aplica à ONU, na qual existe um crescente descompasso entre as estruturas vigentes e o cenário mundial. No geral, os arranjos multilaterais, principalmente os criados no pós-Segunda Guerra permanecem em compasso de espera de reformas e da criação (e consolidação) de novos espaços. Como se demonstra em diversas situações, a ausência destes ajustes ou mesmo o reconhecimento de uma nova projeção os novos espaços tem levado à paralisia e estagnação de muitos processos.

Uma clara agenda social une estas nações e os PMDRs, com base na defesa da justiça social e da igualdade, nos quais se destacam projetos de desenvolvimento, renegociação da dívida, questões ligadas à saúde, educação, infraestrutura, cidadania, direitos humanos, segurança pública e alimentar (Fome Zero). O acesso a tecnologias, medicamentos, ajuda e investimentos encontram-se presentes neste campo, que se reflete em indicadores sociais como o IDH, relacionando-se à modernização interna destas sociedades e a correção de suas desigualdades. Existe uma elevada correlação entre estes temas com as Metas do Milênio[145] da ONU.

Esta dimensão social também é correlacionada à questão da segurança e a postura do país diante de situações de risco humanitário no sistema internacional. Devido ao agravamento destas questões em nível global, desenvolve-se uma argumentação em torno do princípio da não indiferença. Sem violar as tradições de não ingerência ou não intervenção da diplomacia, este princípio defende o estabelecimento de uma política externa solidária, e que não se furta a responsabilidades globais em situações extremas. A base do princípio encontra-se na posição da UA diante das crises humanitárias do continente africano. Nas palavras do Embaixador Amorim,

> Ao princípio da "não intervenção", tão importante na tradição diplomática brasileira, veio somar-se ao da "não indiferença". De fato, do mesmo modo que não cabe interferir no direito soberano de cada povo de resolver seus próprios problemas, é preciso que os países com capacidade demonstrem disposição de colaborar, sempre que chamados, sobretudo quando são evidentes os sinais de crise política e social. (AMORIM, 2011a, p. 293) A política externa do Presidente Lula é orientada por uma combinação de solidariedade internacional e de defesa dos valores e interesses brasileiros. Tais elementos podem até parecer irreconciliáveis à primeira vista, mas, no longo prazo é do interesse brasileiro que países vizinhos

> e amigos superem a condição do subdesenvolvimento e não sucumbam diante de situações de convulsão sociopolítica ou conflitos armados. É dessa visão de mundo que surge a "não indiferença". A "não indiferença" não é propriamente um princípio, mas constitui uma diretriz humanista de nossa política externa. (AMORIM, 2011b, p.171).

No âmbito multilateral, como será analisado no Capítulo 5, a premissa da não indiferença encontra-se ligada a discussões temáticas referentes à segurança humana e à evolução do conceito de "responsabilidade de proteger". Tal conceito detém um caráter preventivo e demanda discussão mais ampla, havendo uma intensificação do debate desde 2009, no qual se inclui a proposta brasileira de avaliar a "responsabilidade ao proteger" (como será discutido, esta visão foi colocada pela Presidente Dilma em seu discurso na abertura da Assembleia Geral da ONU em 2011).

Em termos econômicos (e estratégico-diplomáticos), estes países possuem potencial para formar uma frente unida nas OIGs (com força quantitativa pelo número e qualitativa pelo *status*) que levou ao aumento de seu poder de barganha no comércio, empréstimos, dívida externa, transferência de tecnologias, ajuda direta e investimentos. No campo comercial, o surgimento do G20 articulado pela diplomacia brasileira ao lado das outras nações emergentes e os PMDRs, surge como um dos mais relevantes desenvolvimentos de alianças de geometria variável no contexto do pós-Guerra Fria. Igualmente, destaca-se a ampliação do G20 financeiro como citado. A coordenação entre ambos G20 e sua convivência como fóruns de discussões globais, simboliza o potencial de combinação dos eixos vertical e horizontal, mas também tem ilustrado nos últimos anos as dificuldades e pontos de estrangulamento da cooperação efetiva Norte-Sul (Capítulos 4 e 5).

A cooperação entre emergentes engloba elementos de competição e rivalidades regionais estratégicas, especialmente entre as nações asiáticas. A cooperação é afetada pelas ações da hegemonia (EUA) sobre estes países, tanto no sentido da cooptação para afastá-los de suas coalizões potenciais ("dividir para conquistar") como da pressão em tópicos de negociações e setores nos quais estas nações detêm, como países do Terceiro Mundo, vulnerabilidades.

Em algumas esferas, Índia, Brasil e China disputam os mesmos mercados e concessões no Norte, que ainda pode exercitar seu maior poder para pressionar estas nações e oferecer diferentes benefícios para cada uma das potências em sua tradicional tática de equilíbrio de poder e contenção mútua. As exportações para os PMDRs também são um campo de choque, uma vez que estes países na África e no

Oriente Médio são mercados para bens de baixo e de alto valor agregado, representando, por sua vez, fonte de recursos estratégicos no campo energético e de matérias-primas. A ofensiva da China na África e América Latina em busca destes bens por meio de trocas comerciais, de ajuda direta e de obras de infraestrutura é exemplo deste movimento, confrontando avanços indianos, brasileiros e norte-americanos no continente.

Apesar deste elemento competitivo, o Brasil conseguiu aumentar sua presença nos mercados do Sul e estabelecer contatos mais amplos, em particular com a Índia e África do Sul, que mostra a complementaridade entre os emergentes. O IBAS (G-3) que agrega Brasil, Índia e África do Sul, um fórum de diálogo de caráter Sul-Sul tem promovido o crescimento das arenas de cooperação científica, tecnológica e política e será objeto de análise no Capítulo 4.

Além da África do Sul, outras nações do continente recebem atenção sistemática do Brasil, recuperando a dimensão africana da política externa que havia sido matizada nos anos 1990. A identidade racial, a busca do desenvolvimento como democracias multirraciais, o passado histórico colonial são parte desta agenda, assim como a elaboração de políticas educacionais e sociais de inclusão (ensino, aumento de intercâmbio e políticas afirmativas). O Presidente Lula definiu a retomada das relações africanas como uma "obrigação política, moral e histórica".

Com a China a parceria tem se desenvolvido nestas dimensões de cooperação técnica e científica, havendo maiores choques na área comercial. Tais choques resultam não só da competição mencionada acima, a Norte e Sul, mas da penetração dos produtos chineses no mercado brasileiro, que tem sofrido restrições em setores como têxteis, de calçados e brinquedos. Da mesma forma, mostram a presença da China e dos EUA como maiores parceiros individuais do Brasil, alternando-se como o primeiro destes parceiros no período recente. Sobre esta alteração,

> Pegue um economista como o Albert Fishlow (da Columbia University). Em entrevista recente ele disse que o desenvolvimento dessas relações Sul-Sul é uma das razões pelas quais o Brasil encontra-se menos vulnerável aos problemas na economia americana. Fishlow sempre defendeu a ALCA no lugar de nossas iniciativas com a China, a África, os países árabes e sobretudo com a própria América do Sul. Quando ele fala agora sobre o Brasil e a crise americana, não há a menor dúvida que optamos pelo caminho certo. Ao criarmos o G-20 acabamos por extrapolar o âmbito da Organização Mundial de Comércio (OMC). Isso nos valeu uma credibilidade enorme com os países em desenvolvimento que acaba enfim se refletindo no clima dos negócios. Entre 2003 e 2007 num contexto em que as relações comerciais do Brasil cresceram como nunca, a participação dos países em desenvolvimento no montante de nossas

> exportações que era de 45%, trocou de posição com dois países desenvolvidos que correspondia a 55%. Hoje é exatamente o contrário, o que nos deu um colchão para enfrentar a crise. A maioria dos economistas está dizendo agora que a esperança de crescimento do mundo reside nos países emergentes (...) Nós tivemos a intuição – ou percepção – disso antes das coisas acontecerem. (Entrevista de AMORIM a PAIVA, 2008, J5).

As Tabelas de 1 a 4 sobre os fluxos comerciais brasileiros de importação e exportação revelam a consolidação desta mudança de perfil:

Tabela 1 - Exportação Segundo os Países de Destino

BRASIL Exportações segundo os Países de Destino Janeiro a Julho de 2012		
		US$ 1.000 FOB
Países	**Valor**	**Participação%**
China	25.107.653	18,17
Estados Unidos	16.107.163	11,65
Argentina	10.326.592	7,47
Holanda	8.347.656	6,04
Alemanha	4.242.955	3,07
Japão	4.181.324	3,03
Itália	2.839.731	2,05
Índia	2.827.187	2,05
Venezuela	2.758.634	2,00
Chile	2.528.559	1,83
México	2.435.658	1,76
Espanha	2.400.969	1,74
Reino Unido	2.370.617	1,72
Coreia do Sul	2.313.033	1,67
Bélgica	2.307.445	1,67
França	2.270.266	1,64
Rússia	1.839.877	1,33
Arábia Saudita	1.673.125	1,21
Colômbia	1.601.321	1,16
Canadá	1.576.245	1,14

Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (dados de 2012 correspondem ao primeiro semestre).

Tabela 2 – Importação Segundo os Países de Aquisição

BRASIL Exportações segundo os Países de Aquisição Janeiro a Julho de 2012		
		US$ 1.000 FOB
Países	**Valor**	**Participação%**
Estados Unidos	18.615.535	14,51
China	18.934.519	14,76
Argentina	8.698.693	6,78
Alemanha	8.224.093	6,41
Coreia do Sul	5.358.025	4,18
Japão	4.815.724	3,75
Nigéria	4.753.904	3,71
México	3.769.903	2,94
Itália	3.523.434	2,75
França	3.492.706	2,72
Índia	3.344.841	2,61
Chile	2.456.953	1,92
Arábia Saudita	2.132.893	1,66
Formosa (Taiwan)	1.973.280	1,54
Reino Unido	1.952.728	1,52
Bolívia	1.937.572	1,51
Espanha	1.928.093	1,50
Holanda	1.716.167	1,34
Canadá	1.619.527	1,26
Suíça	1.575.856	1,23

Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (dados de 2012 correspondem ao primeiro semestre).

Tabela 3 – Intercâmbio Comercial Brasileiro – US$ FOB Países Desenvolvidos/Países em Desenvolvimento					
			Exportação		
Destino/Ano	**1989**	**2007**	**2009**	**2011**	**2012**
Países Desenvolvidos	24.833.754.798	79.257.185.529	63.705.209.924	105.718.842.292	49.327.710.708
Países em Desenvolvimento	9.241.497.985	78.544.156.122	86.675.598.383	145.507.080.311	65.284.345.429
			Importação		
Destino/Ano	**1989**	**2007**	**2009**	**2011**	**2012**
Países Desenvolvidos	10.585.045.615	62.545.931.052	67.724.199.752	111.843.453.726	53.963.770.447
Países em Desenvolvimento	7.678.095.922	57.993.976.914	59.793.062.532	113.657.354.323	56.011.904.913

Tabela 4 – Intercâmbio Comercial Brasileiro – US$ FOB EUA/China – Parceria Individual					
			Exportação		
Destino/Ano	**1989**	**2007**	**2009**	**2011**	**2012**
EUA	8.231.202.141	25.065.048.412	15.601.628.031	25.804.628.156	16.107.163.252
China	628.341.233	10.748.813.792	21.033.886.286	44.314.595.336	25.107.653.564
			Importação		
Destino/Ano	**1989**	**2007**	**2009**	**2011**	**2012**
EUA	3.728.968.465	18.723.280.625	20.032.145.355	33.964.082.039	18.615.535.085
China	128.002.490	12.621.273.347	15.911.133.748	32.788.236.714	18.934.519.618

Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (dados de 2012 correspondem ao primeiro semestre).

Complementando este eixo horizontal com elevado grau de prioridade e como uma plataforma de relacionamento entre o Brasil, seus parceiros e o restante do mundo encontram-se os projetos de integração sul-americana. Desde os anos 1970, esta política sul-americana assumiu *status* de prioridade "primeira". Além das questões comerciais, iniciativas como a ALCSA, IIRSA, CASA e Unasul possuem uma dimensão política e estratégica que visa estabelecer laços que ultrapassem a livre troca de mercadorias, concentrando-se na complementaridade das economias, sua

identidade cultural e problemas sociais comuns, associando a somatória de vantagens estratégicas comparativas nos setores energético, de infraestrutura e produção de bens (industriais, agrícolas e matérias-primas)[146]. A ampliação dos contatos extrarregionais capitaneados pela diplomacia brasileira, simbolizados no IBAS e na Cúpula dos Países Árabes e Sul-Americanos, fazem parte desta agenda. Contudo, estas propostas de unidade não eliminam a existência de projetos concorrentes ao brasileiro como os apresentados pelos EUA ou Venezuela ou questões sensíveis entre o Brasil e seus parceiros (ver 3.5).

O eixo Sul e o Norte reforçam-se mutuamente com estes esforços. O outro eixo que recebe atenção é o vertical, representado pelos tradicionais intercâmbios com países do Primeiro Mundo, EUA, nações da União Europeia e Japão. Tais intercâmbios correspondem a temas econômicos (financeiros e comerciais), estratégicos e políticos, amparados por uma clara percepção das assimetrias de poder, potenciais e obstáculos destas relações. Consideradas as três áreas de oportunidade, os EUA mantêm-se como nosso principal e mais importante parceiro individual. Avaliando com distanciamento a última década das relações bilaterais Brasil-EUA não existiram rupturas, mas sim, um crescente aprofundamento de contatos com consciência mútua dos limites e possibilidades de cada parceiro.

Lógica similar repete-se nas parcerias estratégicas com a UE, em particular no campo econômico, uma vez que a região é percebida tanto como zona de oportunidade, como de dificuldades – *vide* os protecionismos e subsídios dos mercados continentais. Estes obstáculos têm implicações nas negociações na OMC, entre os blocos e entre o Brasil e países individuais. Estes dilemas não impedem, como no caso dos EUA, o avanço de parcerias político-estratégicas entre o Mercosul e a UE e entre o Brasil e nações europeias como Portugal, Alemanha e França. No que se refere ao Japão, além dos contatos culturais, houve a formação de uma aliança pela reforma da ONU, o G4, do qual participou também a Alemanha e a Índia (Capítulo 4).

A coadunação dos eixos tem se provado essencial para a recuperação do *status* como potência média emergente, permitindo revitalizar tradições e encontrar um espaço diferenciado de atuação no reordenamento do pós-Guerra Fria. No campo do poder brando, a assertividade do poder nacional é simbolizada por conquistas como a realização da Copa do Mundo em 2014 e, logo na sequência, as Olimpíadas em

2016. Para o Brasil, estes eventos possuem peso similar ao que a Olimpíada de 2008 teve para a China, inserindo o país em uma nova dimensão de poder.

Em termos estratégicos, a consolidação do potencial energético do Brasil na arena dos bicombustíveis (etanol) e da autossuficiência em petróleo (e possivelmente gás) com as novas reservas do pré-sal contribuem para a elevação do poder nacional e a busca da recapacitação em defesa. Portanto, não existe escolha entre o Primeiro e o Terceiro Mundo, os eixos Norte-Sul, Horizontal ou Vertical, mas sim a sua combinação. Como destaca Amorim,

> O grande diferencial é que deixamos de lado a velha dicotomia (...): melhoramos nossas articulações com África, China, Índia – mas sem hostilizar os EUA e a União Europeia que tem tido conosco um diálogo muito privilegiado (...) Por outro lado, não preciso olhar para EUA e Europa para enxergar o Oriente Médio e a África. (Entrevista de AMORIM a PAIVA, 2008, J5).

Esta não é uma escolha que elimina debates ou divergências internas no que se refere ao papel do Brasil no mundo e suas Relações Internacionais. Porém, também nas palavras do Ministro Amorim,

> Temos consciência de que a afirmação dos valores e interesses brasileiros no mundo é – e sempre será – global em seu alcance. Sem entrar no mérito de saber se isso é uma vantagem ou desvantagem, o Brasil não é um país pequeno. Não tem e nem pode ter uma política externa de país pequeno (AMORIM, 2007, p.7).

A transição de governo de Luiz Inácio Lula da Silva a Dilma Rousseff em 2011 na Presidência e do Embaixador Celso Amorim para o Embaixador Antonio de Aguiar Patriota à frente do Ministério das Relações Exteriores não representou uma quebra na dinâmica dos eixos combinados. As prioridades da agenda referentes às parcerias Sul-Sul e Norte-Sul em nível bilateral e multilateral foram preservadas, tendo como base os projetos de integração da América do Sul, as negociações para a reforma do sistema multilateral político-financeiro (ONU, FMI, Banco Mundial), a atualização destes padrões de negociação para lidar com a agenda corrente das relações internacionais globais na OMC e no G20 financeiro, a temática social e as alianças de geometria variável como IBAS e BRICS (lembrando que estes temas, sua evolução e as posições do Brasil, são debatidos em maior extensão nos itens e capítulos seguintes como 3.5, Capítulos 4 e 5).

Tais questões foram delineadas no discurso de posse da Presidente Dilma Rousseff, indicando que,

> Nossa política externa estará baseada nos valores clássicos da tradição diplomática brasileira: promoção da paz, respeito ao princípio da não intervenção defesa dos direitos humanos e fortalecimento do multilateralismo. O meu governo continuará engajado na luta contra a fome e a miséria no mundo. Seguiremos aprofundando nosso relacionamento com nossos vizinhos sul-americanos; com nossos irmãos africanos e com os povos do Oriente Médico e dos países asiáticos. Preservaremos e aprofundaremos o relacionamento com os EUA e a UE. Vamos dar grande atenção aos países emergentes. O Brasil reitera, com veemência e firmeza, a decisão de associar seu desenvolvimento econômico, social e político ao de nosso continente. Podemos transformar nossa região em componente essencial do mundo multipolar que se anuncia (...) nossa ação continuará propugnando pela reforma dos organismos de governança mundial, em especial as Nações Unidas e seu Conselho de Segurança. (ROUSSEFF, 2011, s/p).

Estes princípios são reafirmados pelo Embaixador Patriota, igualmente em seu discurso de posse,

> É possível afirmar que, entre os polos que configuram a nova geopolítica deste início de século, o Brasil, com sua tradição de paz e tolerância, se posiciona como um ator que reúne características privilegiadas para a promoção de modelos mais inclusivos de desenvolvimento e para o fortalecimento da cooperação entre as nações por intermédio de mecanismos de governança mais representativos e legítimos (...) (PATRIOTA, 2011, s/p).

Ainda sobre o tema da governança internacional e seus desafios, indica-se que,

> Permaneceremos atentos para evitar que os círculos decisórios que se formam em torno das principais questões contemporâneas reproduzam as assimetrias do passado, ignorando as aspirações legítimas dos que não os integram. Os G-20s e outros agrupamentos restritos só conseguirão consolidar sua autoridade se permanecerem sensíveis aos anseios e interesses dos mais de 150 países que não se sentam em suas reuniões (...) Continuaremos a privilegiar o diálogo e a diplomacia como método de solução de tensões e controvérsias; a defender o respeito ao direito internacional, à não intervenção e ao multilateralismo; a militar por um mundo livre de armas nucleares; a combater o preconceito, a discriminação e a arbitrariedade; e a rejeitar o recurso à coerção sem base nos compromissos que nos irmanam como comunidade internacional. (PATRIOTA, 2011, s/p)

Apesar da continuidade dos padrões e de relevantes movimentações em ambos os eixos Sul-Sul e Norte-Sul, as condições do cenário externo e interno geraram mudanças de ênfase relativas na agenda e em sua operacionalização. As mudanças, além disso, correspondem a uma transição natural entre as administrações, existindo a interação entre a política de Estado (as grandes linhas da agenda) e a política de governo (os ajustes à implementação destas linhas, sustentada na mudança dos interlocutores e do contexto no qual se desenvolve a política externa). Tais condições englobam diversos fenômenos políticos e econômicos: a continuidade da crise econômica internacional no núcleo EUA-Europa Ocidental e os impactos desta crise nas nações do Sul, nos emergentes e em países de menor desenvolvimento relativo; a diminuição da margem de manobra doméstica na administração destes processos por causa da interdependência entre os eixos; e, apesar da crise, a estagnação das

reformas para a atualização das organizações internacionais multilaterais, suas negociações e fóruns preferenciais.

A permanência de estruturas de poder desatualizadas para lidar com estas temáticas gera um descompasso entre as mesmas e a realidade que emergiu no século XXI de desconcentração de poder global da última década. De acordo com Xinbo (2010), a não incorporação das transformações geopolíticas e geoeconômicas nestas interações e conversações entre o Primeiro e o Terceiro Mundo, impede a aplicação de reais reformas no sistema internacional. Esta ausência de reformas dificulta a superação da crise ou pelo menos a uma adequação dos fóruns multilaterais em sua representatividade para que estas questões possam ser administradas de forma mais equilibrada.

Adicionalmente, é preciso destacar o teor por vezes unilateral das políticas priorizadas pelos norte-americanos e europeus-ocidentais, que apresentam sinais de isolacionismo em temas comerciais e financeiros, a despeito das decisões coletivas tomadas em fóruns como o G20 financeiro e as preocupações das nações do Terceiro Mundo diante destas opções. Paralelamente a esta crise, e como produto tanto direto quanto indireto da mesma, observa-se a eclosão de movimentos populares como a Primavera Árabe e a permanência de situações de vulnerabilidade estratégica-social no Terceiro Mundo. Estas situações estendem-se, em maior ou menor grau, a todos os continentes, da América do Sul à África.

Em 2011, a Presidente Dilma Rousseff expôs esta conjuntura, e as dificuldades a elas associada em seu primeiro discurso de Abertura da 66ª Assembleia Geral da ONU. Segundo a Presidente,

> O mundo vive um momento extremamente delicado e, ao mesmo tempo, uma grande oportunidade histórica. Enfrentamos uma crise econômica que, se não debelada, pode se transformar em uma grave ruptura política e social. Uma ruptura sem precedentes, capaz de provocar sérios desequilíbrios na convivência entre as pessoas e as nações (...) Um novo tipo de cooperação, entre países emergentes e países desenvolvidos, é a oportunidade histórica para redefinir, de forma solidária e responsável, os compromissos que regem as relações internacionais (....) O mundo se defronta com uma crise que é, ao mesmo tempo, econômica, de governança e de coordenação política (...) Não haverá a retomada da confiança e do crescimento enquanto não se intensificarem os esforços de coordenação entre os países integrantes da ONU e as demais instituições multilaterais, como o G-20, o Fundo Monetário, o Banco Mundial e outros organismos. A ONU e essas organizações precisam emitir, com a máxima urgência, sinais claros de coesão política e de coordenação macroeconômica. (ROUSSEFF, 2011b, s/p).

Adicionalmente, como citado, a Presidente ressaltou a importância de que se

estabeleça um debate mais sustentado sobre o conceito de "responsabilidade de proteger" e as suas implicações e consequências, introduzindo o termo "responsabilidade ao proteger" (ver 5.1 A). Pois,

> O mundo sofre, hoje, as dolorosas consequências de intervenções que agravaram os conflitos, possibilitando a infiltração do terrorismo onde ele não existia, inaugurando novos ciclos de violência, multiplicando os números de vítimas civis. Muito se fala sobre a responsabilidade de proteger, pouco se fala sobre a responsabilidade ao proteger. São conceitos que precisamos amadurecer juntos. Para isso, a atuação do Conselho de Segurança é essencial, e ela será tão mais acertada quanto mais legítimas forem suas decisões, e a legitimidade do próprio Conselho depende, cada dia mais, de sua reforma. (ROUSSEFF, 2011b, s/p).

Em tal contexto, o Brasil procura coadunar as dimensões Sul-Sul e Norte-Sul, administrando os efeitos destas crises e as dificuldades associadas à coordenação de políticas, visando o incremento dos mecanismos de governança institucionais. Entretanto, os movimentos neste sentido são poucos, a despeito das demandas dos BRICS e revelam a complexidade da interdependência entre os emergentes e as nações do Norte, e, nestas nações, as encruzilhadas internas que dificultam o estabelecimento de novos consensos multilaterais. Na ausência de mudanças nestas interações, a tendência tem sido a da continuidade e do já citado descolamento entre as estruturas de poder vigentes e os equilíbrios geopolíticos e geoeconômicos em transformação. Com isso,

> a questão da governança global não sairá da agenda internacional. Pelo contrário, adquirirá cada vez mais urgência. Nós presenciamos hoje mudanças muito aceleradas no plano econômico que levaram à substituição do G8 pelo G20 e à reforma de cotas no Banco Mundial e no FMI. E não é natural que outros órgãos de composição restrita também não reflitam as mudanças econômicas e geopolíticas da atualidade. De modo que esse será um tema também abordado e que estará presente também em grande parte, senão na totalidade das intervenções. (PATRIOTA, 2011b, s/p).

Diante destes desafios, a inserção internacional autônoma e assertiva do Brasil na região e no mundo, no nível interestatal e multilateral, torna-se cada vez mais complexa, devendo-se examinar sua evolução nas últimas décadas.

Parte II

O Brasil e as Américas

3.4 As Relações Hemisféricas: o Brasil, os EUA e a América Latina

Para o Brasil e a América Latina, o fim da Guerra Fria gerou expectativas concorrentes sobre as perspectivas de seu relacionamento com os EUA, representadas pelo temor da marginalização e a esperança de renovação. No caso

brasileiro, o debate ia ainda mais a fundo, representando a busca do reequilíbrio entre os eixos horizontal e vertical das relações internacionais e a revisão do relacionamento bilateral com os EUA. Além de oscilar entre os temas da marginalização e renovação como as demais nações, o Brasil alternava padrões regionais e globais de alinhamento e autonomia na definição de sua agenda. Outro desafio brasileiro era combinar as prioridades do espaço hemisférico com as do sul-americano e mundial.

A percepção da marginalização era sustentada pela perda de poder de barganha em um mundo sem alinhamentos, agravando o distanciamento da bipolaridade, e o desvio de investimentos e comércio para financiar as transições do Leste Europeu. Contribuíam para este isolamento a crise latino-americana e seu recuo político-econômicos dos anos 1980 (a "Década Perdida") e a prevalência dos preceitos históricos da Doutrina Monroe (1823). Desde este momento, o relacionamento hemisférico orientou-se segundo quatro parâmetros específicos, que haviam se estendido por todo o final do século XIX e dominado o XX. Os quatro parâmetros são: a autonomia e a separação definitiva entre os sistemas europeu e americano; a diferenciação entre os regimes sociais, culturais, políticos e econômicos do novo e velho mundo; a "América para os Americanos", preservando o continente de ameaças intra e extracontinentais e sua estabilidade; e, por fim, a afirmação do papel dos EUA como condutor dos negócios hemisféricos. A permanência destas tendências e a aceleração dos acontecimentos na Eurásia com o fim da Guerra Fria levariam à continuidade dos padrões de relacionamento anteriores e o agravamento do isolamento.

Em contraposição, a esperança da renovação percebia no esgotamento da confrontação com a URSS um momento de oportunidade para que o relacionamento regional fosse atualizado conforme as novas realidades de poder. Como superpotência restante, mas sem inimigos que demandassem uma presença ostensiva na Eurásia, os EUA poderiam concentrar suas políticas na arena regional, minimizando suas tendências de crise. Ao invés de responder a riscos, a ação norte-americana tornar-se-ia propositiva.

Comum a estas duas visões, contudo, a avaliação de Peter Smith de que no pós-Guerra Fria a questão não era se os EUA eram hegemônicos ou não nas Américas, mas sim, a maneira pela qual eles exerceriam seu poder e o relativo encolhimento

das políticas latino-americanas que focaram suas agendas nas percepções da unipolaridade e da correção de rumos como meios para sua reinserção.

A) O Projeto Americano e o Bilateralismo: IA e NAFTA (1989/1992)

Em 1989, no auge do otimismo do fim da Guerra Fria, uma das poucas iniciativas ofensivas da Presidência Bush foi anunciar o nascimento de uma nova era nas relações interamericanas. Autores como Henry Kissinger chegaram a afirmar que o intercâmbio hemisférico seria, para os EUA, a base da construção da ordem mundial pós-bipolaridade. Em comparação com outras regiões, a América Latina era uma área pacífica que poderia servir de laboratório para projetos de cooperação econômica e política, promovendo o desenvolvimento e a prosperidade.

O governo norte-americano ressaltava que os projetos não respondiam a inimigos externos, mas representavam, da parte dos EUA, o reconhecimento do *status*, dos desafios e demandas de seus parceiros latino-americanos. Longe de ser marginalizada, a América Latina estaria, a partir daquele momento, assumindo um lugar central na agenda dos EUA. Esta revolução representaria, em um dos *slogans* mais repetidos do período, *trade not aid*, e a elaboração de um "Projeto Americano" para o hemisfério.

Frente este posicionamento do governo dos EUA e diante de sua crise, este "Projeto Americano" foi bem recebido na região, promovendo uma reorientação das agendas de política externa nacionais. Esta reorientação caminhava no sentido de relativizar o vetor de autonomia e globalismo das décadas anteriores, optando por uma política de inclusão e realinhamento às políticas dos EUA. Estabelecia-se uma correlação direta entre esta cooperação e adesão às ações norte-americanas, a obtenção de benefícios e a reinserção internacional. A aplicação desta agenda ocorreu em diferentes graus de intensidade pelos países latino-americanos, estando aí incluído o Brasil, o que resultou em impactos internos e externos igualmente diferentes.

Mas, em que consistia, este "Projeto Americano"? Quais as implicações estratégicas destas agendas e sua sustentabilidade, além da retórica da cooperação?

Três pilares compunham a agenda proposta por Bush pai: o neoliberalismo do Consenso de Washington, os novos temas associados aos elementos políticos da

globalização que na região traduziram-se nas pautas da democracia e boa governança, meio ambiente, direitos humanos, drogas, imigração e segurança compartilhada e a integração regional. Estas propostas consubstanciadas na IA e no NAFTA nesta etapa inicial sintetizam os temas econômicos e políticos do projeto.

Encontrava-se implícita a possibilidade de reforma e atualização do sistema interamericano representado pelo TIAR e a OEA. Neste âmbito, o objetivo mútuo seria reforçar estes canais multilaterais de segurança e política como fóruns reais de cooperação e não como impulsionadoras ou legitimadoras de processos de intervenção ou pressões unilaterais. Como parte das reivindicações da América Latina sobre estes organismos se encontrava a discussão de temas de segurança comuns, desde a social que envolve o desenvolvimento, passando pelos riscos transnacionais de drogas, migração, crime e meio ambiente, até os tradicionais relacionados à proteção de fronteiras e garantia de soberania. Em todos estes elementos, o desejo era de que se concretizasse a cooperação, evitando a dimensão unilateral da política dos EUA que deveria estar mais atenta às raízes socioeconômicas destes problemas e sua relação com o desenvolvimento e modernização.

A IA foi precursora das políticas hemisféricas e sustentava a ação dos EUA em três prioridades: a redução da dívida externa da América Latina, o redirecionamento de investimentos externos para a região e a criação de uma zona hemisférica de livre-comércio (ZLCH). De todas estas prioridades, a redução da dívida, associada às prescrições do Plano Brady foram as que surtiram maior efeito. No campo dos investimentos, os avanços foram poucos não existindo um aumento significativo de ajuda direta ou financiamentos diretos. Em comparação com as companhias europeias, a participação norte-americana na privatização ficou aquém do esperado. No que se refere à ZHLC e questões comerciais em geral resultados similares: ausência de avanços ou mudanças significativas no fluxo comercial regional.

Parte das dificuldades em levar a IA adiante reside no fato de que internamente as iniciativas não eram bem recebidas pelo Legislativo e pela sociedade. A perspectiva de uma integração comercial com a América Latina não era avaliada como essencial ou prioritária e a região era vista como fonte de problemas: imigração, tráfico de drogas e pobreza. Grupos isolacionistas chegaram a sugerir que os EUA estariam exportando empregos e prosperidade para a América Latina, debate que se intensificou com o NAFTA, proposta que se segue à IA. As justificativas do governo

norte-americano para a defesa da IA e do NAFTA eram opostas às críticas: geração de empregos, diminuição da imigração, melhor controle das fronteiras e maior desenvolvimento.

Ainda que seus resultados concretos sejam limitados à dinâmica da dívida e da posterior criação do NAFTA, que, na realidade, possuía uma forte lógica própria de consolidar a interdependência preexistente entre os países da América do Norte, Canadá[147], EUA e México a IA teve o mérito de reiniciar o debate sobre as políticas dos EUA para seu hemisfério.

O NAFTA esteve atrelado a um longo processo de negociações entre o Executivo e o Legislativo norte-americano no biênio 1990/1991, com sua aprovação e entrada em vigor estendendo-se à administração seguinte de Clinton, como se discutirá adiante. Neste processo, o Presidente Carlos Salinas do México foi um personagem fundamental para pressionar para o avanço do acordo e representante do que ficou conhecida como nova geração democrática de líderes latino-americanos que abandonavam as perspectivas antiamericanas e de nacional desenvolvimento, em busca da reaproximação. O México, ao lado da Argentina foi um dos países cuja guinada de política externa foi mais radical e de oposição histórica aos norte-americanos.

O caso brasileiro é distinto, uma vez que as relações bilaterais sempre foram centrais na agenda nacional. A reaproximação com os EUA não era um movimento inédito, mas sim uma ação recuperada com bases nas premissas tradicionais do eixo bilateral-hemisférico. Neste contexto, três fases podem ser identificadas na evolução da relação bilateral Brasil-EUA no pós-Guerra Fria: a década bilateral (1990/1998), a autonomia (1999/2004) e o diálogo estratégico (2005/2009).

A primeira fase, contudo, não foi uniforme ao longo dos mandatos de Fernando Collor de Mello (1990/1992), Itamar Franco (1992/1994) e Fernando Henrique Cardoso (FHC) na etapa de 1995 a 2002, estendendo-se das administrações de Bush pai a Clinton. Enquanto Collor representou o quase extremo do alinhamento automático, FHC acompanhou um viés pragmático, com a recuperação da autonomia no interregno de Itamar Franco. Primeiro governante eleito diretamente no país depois do regime militar, Fernando Collor condicionou seu projeto de modernização ao alinhamento automático com os EUA. Além de implementar as

provisões do Consenso de Washington, Collor deu continuidade à ação de "limpar a agenda" da política externa, tendo como foco a aquiescência político-econômica. Parte desta postura de baixo perfil eram as concessões em negociações comerciais e a busca da credibilidade em áreas como proliferação, direitos humanos e meio ambiente, como já abordado. Mesmo iniciativas como a aproximação bilateral com a Argentina que possuíam, como citado, lógica própria ganharam uma nova dinâmica.

A partir desta, ressaltando a importância dos projetos de integração patrocinados pelos norte-americanos, especificamente a IA, Collor acelerou as negociações para a formação de um bloco comercial entre a Argentina e o Brasil, no qual foi acompanhado por Carlos Menem na Argentina. Ao Sul, Collor e Menem, e ao, Norte, Carlos Salinas de Gortari representavam o que o governo Bush pai definiu como "novas lideranças" latino-americanas que tinham como prioridade a modernização de seus países e sua inserção global. Para o México esta aproximação resultou na NAFTA, enquanto Brasil e Argentina ampliaram suas propostas de integração no Cone Sul ao Paraguai e Uruguai.

Por conta desta aceleração e extensão de objetivos, o início do Mercosul foi parcialmente um resultado da IA (o desenvolvimento do bloco está em 3.5). O objetivo de Collor e Menem era demonstrar sua disposição em consolidar o livre-comércio, a adesão ao neoliberalismo e o paradigma da cooperação. Todavia, esta ligação com a IA, não eliminou, desde o nascimento do bloco seus componentes autonomistas, recuperados depois que Collor sofreu seu *impeachment* em 1992. Não só Collor, mas Menem e Gortari tinham elevadas expectativas quanto ao que definiam como renovação do espírito americano a partir das iniciativas de Bush, revelando incompreensão quanto às motivações estratégicas das mesmas.

Entretanto, um breve exame permitia que este conteúdo se tornasse mais claro: uma resposta ao refluxo do poder hegemônico dos EUA resultante de sua crise econômica e ao avanço das demais economias capitalistas, visando preservar o continente latino-americano como mercado e zona preferencial de ação. A despeito do encolhimento da economia e de seus crescentes déficits comerciais, a América Latina era uma das poucas regiões onde se registravam balanços favoráveis aos EUA. Ao tomar a iniciativa política regional, Bush visava garantir esta área como reserva de mercado, impedir avanços extracontinentais sobre o espaço americano e a emergência de desafios intrarregionais. No que se refere à segurança, era uma forma

de controlar os fluxos de drogas e a imigração Sul-Norte, problemas de política interna dos EUA. No que se refere ao narcotráfico, desde 1986 os EUA possuem uma política de "certificação" dos países latinos que avalia seus sucessos ou retrocessos do ponto de vista norte-americano.

Por meio do discurso da segurança compartilhada, o objetivo era engajar os países latinos em um processo que resultou no enfraquecimento das forças armadas locais e abandono de projetos de tecnologias sensíveis como a nuclear. O resultado esperado era impedir o surgimento de desafiadores, mas, principalmente dar início ao reposicionamento da presença norte-americana. Comparada a outras regiões, a América Latina é razoavelmente mais estável na visão dos EUA, que subestimam de certa forma os impactos desagregadores de seus problemas sociais, interações étnicas crime e problemas fronteiriços.

As iniciativas Bush pai são uma versão moderna da "América para os Americanos", adaptando os preceitos da Doutrina Monroe, sem profundas alterações na dinâmica das relações hemisféricas ou na percepção dos EUA sobre seus parceiros regionais. Frente aos interesses norte-americanos na Europa e na Ásia, a América Latina permanecia secundária e zona de interesse preferencial protegida.

A elaboração de pacotes hemisféricos em detrimento das particularidades e assimetrias das sub-regiões e nações latinas revela continuidade. O hemisfério é caracterizado por disparidades de poder entre a hegemonia e as nações americanas, mas também entre as nações americanas: do Brasil ao Haiti, o continente abriga desde a hegemonia até a potência média regional, a PMDRs. A presença regional dos EUA é díspar, com mais influência na América do Norte e Central do que no Sul dada a presença do Brasil e suas dificuldades de projeção. A permanência de antigas práticas frente a Cuba e, logo no início do governo Bush, a invasão do Panamá para a retirada do poder do antigo aliado Roger Noriega acusado de facilitar o tráfico de drogas são alguns dos exemplos que sustentam esta conclusão. No caso específico de Cuba, as relações bilaterais pouco evoluíram, mantendo as políticas de pressão sobre a Ilha a despeito de sua crise econômica e perda de apoio soviético. Para os grupos de interesse cubanos, a Guerra Fria não acabaria enquanto Fidel Castro não saísse do poder.

Porém, este elemento funcional e instrumental da política externa dos EUA para a

América Latina foi obscurecido pela crise regional, pelo otimismo atribuído à "renovação do intercâmbio" e pela procura de um modelo de desenvolvimento sociopolítico que substituísse os paradigmas anteriores do nacional-desenvolvimento. A adesão à agenda era sustentada por pressões externas de organismos internacionais (condicionalidades para empréstimos) e pela crença de que o padrão do Consenso de Washington traria crescimento, prosperidade e reinserção.

De 1990 a 1997, o processo de adesão atingiu seu auge. Mas, como mencionado, esta adesão ocorreu em diferentes níveis de intensidade o que gerou crises socioeconômicas e políticas de proporções diversas (assim como respostas). Da mesma forma, projetos como os de integração regional não perderam seu componente autônomo, mesmo que no início dos anos 1990 tenham tido seu desenvolvimento parcialmente atrelado às novas agendas econômicas da liberalização, como é discutido no caso do Mercosul e das iniciativas brasileiras.

Em linhas gerais, o governo Bush e as Américas pareciam ter encontrado uma espécie de equilíbrio de 1989 a 1992, visando o fortalecimento e expansão dos laços regionais. A grande questão era se o sucessor democrata, Bill Clinton, cuja agenda de campanha havia deixado claros os limites do poder dos EUA e suas tendências mais introspectivas iria dar continuidade a estas iniciativas hemisféricas. No Brasil, a ascensão de Clinton correspondeu ao interregno de Itamar Franco e a volta da autonomia e da estabilidade político-econômica com o Plano Real (1994) implementado pelo Presidente FHC, que representa a fase pragmática da década bilateral.

B) A Agenda Econômico-Estratégica: ALCA (1993/2000)

A despeito de seu discurso isolacionista como candidato, as dificuldades de Clinton para mudar o vetor da política dos EUA eram grandes. Como parte de seu programa de governo demandava a conquista de novos mercados para a recuperação econômica, o novo Presidente não abandonou os projetos de integração propostos por Bush. Também manteve o discurso de aproximação com a América Latina, que resultou na abertura destas economias e concessões aos EUA e os países desenvolvidos na conclusão da Rodada Uruguai do GATT em 1994. Assim como no caso do seu antecessor, os resultados das políticas ficaram distantes do programado e não impediram a eclosão de uma nova crise econômica. Os

parâmetros clássicos de segurança e estratégia prevaleceram.

Dando continuidade ao NAFTA criado em 1991 por Bush, coube a Clinton conduzir seu processo de aprovação pelo Congresso dos EUA durante o ano de 1993 para que o Tratado pudesse entrar em vigor, como previsto em seu cronograma, em 1º de Janeiro de 1994. Uma das exigências do Congresso para aprovar o NAFTA e que foi atendida por Clinton, resultando na aprovação do tratado, foi a elaboração dos *Side Agreements* nas áreas ambiental e trabalhista – o Acordo da América do Norte em Cooperação Ambiental e o Acordo da América do Norte em Cooperação Trabalhista. Estes acordos complementares foram elaborados para garantir o cumprimento de obrigações nestas áreas, elevando os padrões do México.

A justificativa para que estas prescrições fossem acrescentadas ao TLC residia no fato de que o México, assim como a maioria dos países em desenvolvimento, na visão dos EUA e do Canadá, possuía leis mais frouxas. Com isso, empresas que não desejassem seguir os padrões mais rígidos do Norte, transfeririam suas atividades para o Sul, diminuindo investimentos e empregos no setor de origem. Apesar de aprovados, contudo, estes acordos não impediram estas transferências ou melhoraram as condições de trabalho mexicanas em comparação com as de seus parceiros.

Consolidados, estes acordos levaram à aprovação do Tratado, que completou em 2009, 15 anos de existência. Uma alegoria para as contradições do NAFTA foi a eclosão da crise financeira mexicana e da revolta de Chiapas quase que simultaneamente a esta entrada em vigor, o que desde o início deixou claras as profundas assimetrias da região e a realidade socioeconômica mexicana. O NAFTA não conseguiu formalizar, como inicialmente previsto, a integração de nenhum novo membro. Chile e Argentina que haviam sido considerados em 1994 modelos de aplicação da agenda neoliberal foram os primeiros países considerados.

A despeito do incremento bruto dos fluxos comerciais (triplicados entre EUA e Canadá e quadruplicados entre EUA e México), a economia mexicana não foi beneficiada por um salto qualitativo, mantendo seus problemas sociais e políticos. Os problemas bilaterais tradicionais entre EUA e México continuam, envolvendo desde as maquiladoras[148] até a continuidade da imigração ilegal e a recente intensificação do tráfico de drogas e crime organizado em solo mexicano, como será discutido no

item C deste subcapítulo.

Em 1994, além do início do NAFTA, a administração Clinton relança a proposta de um novo arranjo hemisférico, com forte conteúdo político e com previsão de criação de uma ZHLC. Realizada em Dezembro de 1994, a Cúpula de Miami procurou ressaltar a existência de interesses comuns entre os EUA e os parceiros latinos, retomando o discurso da IA. Como resultado da I Cúpula das Américas foram assumidos compromissos para incrementar a democracia hemisférica, a comunidade regional e iniciar negociações para a construção da ZHLC que deveriam encerrar-se até Dezembro de 2005. Ambígua, esta decisão diplomática revelava as dificuldades dos EUA e do Brasil para discutir a ZHLC. Assim, à exceção do compromisso de encerrar as negociações até 2005, nada de mais concreto foi definido sobre a ALCA em Miami, nem seu formato e nem como seriam conduzidas suas negociações. À exceção de Cuba, contudo, todas as nações democráticas das Américas, segundo os EUA, estariam envolvidas na consecução dos objetivos do "espírito de Miami".

Aparte a sua definição área de livre-comércio, as hipóteses sobre o perfil da ALCA giravam em torno das seguintes opções: ampliação do NAFTA, com os EUA no centro do processo (*hubs and spokes*); segundo, eliminação de todas as barreiras comerciais hemisféricas, agregando todos os países em um arranjo comum, mesmo os que já estivessem participando de acordos regionais que seriam compatibilizados à ALCA, mas não deixariam de existir (*building blocks*); terceiro, a diluição de acordos regionais como o Mercosul, CAN (Comunidade Andina) e o CARICOM (Comunidade do Caribe).

O início da administração democrata correspondeu a um momento intermediário para o Brasil, representado pela prevalência do viés global em Itamar, contraposto aos alinhamentos da Era Collor. Como visto em 3.2, ainda que sem quebras, prevaleceram críticas dos EUA quanto à postura brasileira devido à retomada da autonomia, simbolizada por propostas como o Merconorte, a ALCSA e o pleito pelo assento de membro permanente no CSONU. Em contraposição, os EUA elogiavam o Chile e a Argentina. Somente com a implementação do Plano Real a partir do segundo semestre de 1994, por FHC à frente do Ministério da Fazenda (antes, ocupara o cargo de Ministro das Relações Exteriores, sendo sucedido por Celso Amorim, chanceler do governo Lula), as dúvidas norte-americanas foram reduzidas.

Em 1994, o sucesso do Plano levaria à vitória de FHC na eleição presidencial e o

contexto que antecede a posse em Janeiro de 1995 foi marcado pelo incremento da estabilidade interna e o debate sobre a política externa focado no Mercosul e na relação com os EUA, na qual se acresce a ALCA e a Cúpula de Miami. Em Dezembro de 1994, o Brasil comparece com dois presidentes: Itamar, em exercício, e o futuro mandatário, FHC. Assim, logo que assumiu, FHC foi confrontado pelo dilema ALCA/Mercosul e a reavaliação das políticas de Itamar (Autonomista) e de Collor (Alinhamento Automático).

Em resposta a este dilema, de 1995 a 1999, a política externa para os EUA foi caracterizada pelo alinhamento pragmático com focos de resistência: a preservação do Mercosul diante da ALCA e a postura reivindicatória na OMC. FHC recuperou dois elementos minimizados em Itamar, a reforma econômica e os novos temas. À frente da diplomacia estiveram Luiz Felipe Lampreia (1995/2000) e Celso Lafer (2000/2002). A retomada das privatizações, da desregulamentação, a abertura comercial, o controle do câmbio e a diminuição do Estado compuseram a agenda. Reverteram-se tendências negativas de hiperinflação, ainda que o crescimento e a geração de empregos tenham sido insuficientes. Sobre os novos temas e as OIGs, reforçou-se o papel como potência regional responsável, compartilhando e expandindo os valores da comunidade internacional na era da globalização.

Com Clinton à frente da Casa Branca, Brasil e EUA sustentaram um relacionamento positivo devido à boa relação pessoal entre os Presidentes. O diálogo bilateral apresentou sinais de amadurecimento. Houve um incremento de trocas diplomáticas e estratégicas, existindo a criação de diversos grupos de trabalho para consultas bilaterais nas áreas de comércio, investimentos, política, segurança, energia, somente para mencionar alguns. Entretanto, estes vetores não implicaram concessões dos EUA em temas que eram centrais para a agenda de FHC: ONU, ALCA e OMC.

Embora reconhecessem o país como potência regional, os EUA não davam sinal de apoio ao pleito no CSONU, cujo ciclo de reformas de 1995 acabou sem resultados (Capítulo 5). As maiores divergências concentraram-se nas negociações da ALCA e da OMC, pois havia a expectativa de que a proximidade com os EUA traria concessões. O que se percebeu foi um aumento de desencontros. Na OMC, foram várias as linhas de fratura. A proximidade diplomática não possuía paralelos nas negociações comerciais.

Porém, foi a ALCA o ponto central de debate, primeiro no que se refere aos processos de negociação e, segundo, à tentativa de Clinton em antecipar a conclusão das conversações para 2003 em resposta às pressões domésticas do Legislativo, dos neoconservadores, dos grupos protecionistas e da ausência do mandato especial. Aparte as divergências mencionadas sobre a construção da ZHLC, discordâncias prevaleciam sobre o formato das negociações e da implementação dos resultados, em torno das seguintes linhas: a de que os acordos necessários para a implementação da ALCA fossem sendo negociados e postos em funcionamento (*early harvest*/colheita prévia) e a de que eles somente entrassem em vigor quando todas as pendências estivessem resolvidas (*single undertaking*/empreendimento único). Para os EUA, o esquema de negociações bilaterais era o preferencial, dado seu maior poder de influência, enquanto o esquema multilateral era defendido pela América Latina. Multilateralmente, países integrantes de um bloco regional, como o Brasil poderiam negociar em conjunto e não separadamente. Também havia a questão de como compatibilizar o futuro arranjo americano com as negociações em andamento da OMC e as questões relativas às barreiras tarifárias e não tarifárias.

De 1995 a 1999, foram realizadas cinco reuniões ministeriais e a Segunda Cúpula das Américas. As reuniões ministeriais foram Denver (1995), Cartagena (1996), Belo Horizonte (1997), São José (1998) e Toronto (1999) e a Cúpula em 1998, em Santiago. Somente em 1998 chegou-se a certo consenso sobre o formato das negociações, estabelecendo que a presidência do ciclo final de conversações, 2003/2005, seria compartilhado pelo Brasil e pelos EUA. O consenso estabeleceu que a ALCA teria como prioridades: apoio ao esquemas sub-regionais existentes, respeito ao ritmo e à consolidação destas iniciativas de integração regional, negociações graduais e progressivas cujos resultados seriam implementados somente no fim do processo, estabelecimento de compromissos equilibrados, equitativos e vantajosos para todos os membros, não exclusão de quaisquer setores ou produto, a aceitação de tratamentos preferenciais, adesão condicionada e o respeito aos princípios da OMC. Ou seja, a ALCA seguiria segundo as posições defendidas pelo Brasil.

Da parte dos EUA, a ausência de *fast track* (mandato especial que autoriza o Executivo a negociar tratados comerciais sem a interferência do Legislativo que somente aprova ou não o acordo depois), minava a credibilidade e a legitimidade de Clinton para negociar e limitava suas ofertas, somadas às pressões dos grupos de pressão domésticos que não desejavam outra integração americana (e se mantinham

contrários ao NAFTA). A tentativa de acelerar a ALCA feita pela Casa Branca não surtiu o efeito esperado de tentar desbloquear o processo, gerando apenas mais desconfiança.

Durante a Era Clinton, o tema ALCA chegou a dominar as relações bilaterais Brasil-EUA em alguns momentos, gerando acirrados debates. Dentre todos os parceiros latino-americanos, o Brasil era o país mais importante, a economia mais complexa e de relações internacionais globais e regionais estruturadas (em inúmeras oportunidades, os EUA indicam que o Mercosul e as propostas de integração sul-americana do Brasil eram concorrentes à ALCA). A ALCA possuía implicações em todos estes setores e no conjunto da autonomia e soberania nacionais, núcleo das preocupações governamentais e diplomáticas.

O clima favorável às iniciativas dos EUA também começaria a se esgotar da parte das outras nações a partir de 1997 quando os primeiros sinais da crise neoliberal são percebidos. As turbulências se aprofundaram em 1998/1999, sendo que até 2009 alguns países como a Argentina não reencontraram a estabilidade. Além de não conseguirem concessões políticas ou ajuda financeira dos países desenvolvidos, em particular dos EUA, a maioria das nações latino-americanas perdera, como consequência da aplicação do Consenso de Washington, sua capacidade estatal, o controle de setores estratégicos e poder de barganha. A escalada da crise foi ampla.

Pressionada por um cenário de recuo econômico e social, a América Latina retomou caminhos autônomos que resultaram no encerramento da década bilateral. Mesmo os avanços diplomáticos em FHC podem ser atribuídos mais à estabilidade econômica e ao amadurecimento político que criaram um ambiente positivo para os contatos do que ao alinhamento. Caso fosse assim, o "desalinhamento" que se manteve constante na ALCA e na OMC teria levado a rupturas, o que não ocorreu. Em resposta à crise, duas alternativas começaram a se destacar: a esquerda do Presidente Hugo Chávez da Venezuela, que possuía um discurso reformista, antineoliberal e antiamericano, e a retomada da autonomia brasileira, destacando as novas propostas de integração sul-americana como a IIRSA (Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana).

Do lado dos EUA, frente a estas iniciativas e sem perspectivas de consolidar a ALCA, pressionado pelo seu processo de *impeachment* em 1998/1999 e as eleições

presidenciais de 2000 nas quais tentaria eleger sem sucesso seu vice Al Gore, Clinton abandonou uma ação sistemática para a ALCA e se concentrou em temas de segurança regional. Em 1999, em acordo formalizado em 2000 simultaneamente à realização da Cúpula de Brasília que lançou a IIRSA, o governo norte-americano e o colombiano anunciaram o aprofundamento de seus esforços conjuntos na guerra contra as drogas.

Denominada pelos EUA de Iniciativa Andina Contra as Drogas (ACI), que passaria a ser conhecida como Plano Colômbia (assim era classificado pelo Presidente Andrés Pastrana), esta parceria previa ajuda militar e econômica dos EUA à Colômbia e o combate à produção, tráfico, cartéis e guerrilhas envolvidas no narcotráfico (como as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia – FARC) e a fumigação de plantações com impactos ambientais. Com orçamento previsto de quase U$ 4.5 bilhões de dólares da parte dos EUA, tratava-se de uma importante ofensiva no país produtor, sem foco na demanda. Parte da questão envolvia não somente as drogas, mas o reposicionamento estratégico dos EUA na América do Sul.

Este reposicionamento tinha como objetivo facilitar a projeção de poder nesta parte do continente, como sinalizar a preocupação dos EUA com Presidentes como Hugo Chávez e a autonomia renovada da região. Ainda em andamento o Plano Colômbia ganhou impulso com a eleição de Álvaro Uribe, no poder desde 2003, e foi renovado em 2005 pelo governo Bush filho, que incrementa a ajuda financeira ao país e tenta estabelecer um TLC, mas sem sucesso. Na administração Obama, como será discutido no item *D*, este plano e a cooperação militar nele envolvida serão o fundamento para a instalação de bases militares dos EUA na região sul-americana. Em relatório de 2005 sobre o Plano produzido pelo Congresso encontra-se uma interessante descrição e evolução dos objetivos do projeto em sua primeira fase,

> Os objetivos da Colômbia e dos EUA diferem em alguns aspectos, embora exista uma significativa sobreposição de propósitos. O principal objetivo dos EUA é impedir o fluxo de drogas ilegais (...) assim como ajudar a Colômbia a promover a paz e o desenvolvimento econômico porque contribui para a segurança regional nos Andes. Os (…) da Colômbia são promover a paz e o desenvolvimento econômico, aumentar a segurança econômica e coibir o tráfico de drogas. Ambos os objetivos também evoluíram de atividades de contranarcóticos para abranger atividades contraterroristas. (*Plan Colombia: A Progress Report*, 2005, p. 3).

No que se refere a Cuba, apesar de expressar seu desejo de eliminar o embargo e ter relativizado algumas de suas provisões em 1998 e 2000, diminuindo restrições para o envio de dinheiro, remédios e alimentos à ilha e de viagens, promovendo

encontros de negócios, a administração democrata não conseguiu o descongelamento. Inclusive, foi no governo Clinton que uma das mais polêmicas medidas contra Cuba foi aprovada pelo Congresso em 1996, a Lei Helms-Burton. Esta lei determinava que indivíduos ou empresas que estabelecessem negociações comerciais com Cuba envolvendo bens norte-americanos nacionalizados pela Revolução sofreriam sanções.

Como Bush pai, a agenda de Clinton para as Américas foi caracterizada por avanços e paralisia sem que novamente se alterasse a percepção estratégica da região. Bush filho, ao longo da campanha, prometeu reverter esta situação, inaugurando o Século das Américas. Para as relações bilaterais, a perda de Clinton como interlocutor preferencial de FHC levou a um compasso de espera, sem grandes conquistas ou rupturas. Além disso, a prioridade do governo voltou-se à América do Sul e a um discurso mais autônomo de crítica à globalização assimétrica e a abertura de novas frentes de ação globais e multilaterais. Esta inércia, com algumas desconfianças dos EUA, prolonga-se até 2004, incluindo a transição de governo de FHC à Lula, com reforço da autonomia brasileira entre 2003/2004.

C) O Século das Américas e o Diálogo Estratégico Brasil-EUA (2001/2008)

Prometendo recuperar "o momento americano" do imediato pós-Guerra Fria, durante a campanha eleitoral de 2000, W. Bush criticou de forma veemente as ações de Clinton para o hemisfério. Buscando conquistar o crescente eleitorado hispânico, Bush cotejava a retomada da ALCA, o renascimento do NAFTA e a revisão das leis de imigração. Além disso, havia receio diante da crescente aproximação China-América Latina nos campos energético e de comércio de matérias-primas e alimentos (em situação similar à da África), do avanço das esquerdas lideradas por Chávez, da crise latina e das alternativas de política externa brasileira.

Seguindo as orientações da administração republicana as questões comerciais e multilaterais ficaram em segundo plano. Na integração regional mesmo tendo conquistado o mandato especial para negociação, a Autoridade de Promoção Comercial (TPA), Bush não produziu grandes avanços. Em 2007, foi aprovado o Acordo de Livre-comércio com a América Central (CAFTA) entre EUA, Costa Rica, El Salvador, Nicarágua, Honduras, Guatemala e República Dominicana. Como o NAFTA, mais uma vez apenas se consolidava uma situação de interdependência existente e que visava, como objetivo adicional, reverter os avanços de Hugo Chávez na área e

de seus aliados de esquerda como Daniel Ortega, eleito Presidente da Nicarágua.

Estes avanços de Chávez eram simbolizados por parcerias entre estes países e a PETROCARIBE e a ALBA (Alternativa Bolivariana para as Américas). A ALBA era um projeto que surgia como concorrente tanto da ALCA quanto das propostas brasileiras de integração. A presença de Chávez, inclusive, é um dos fatores que incrementa a relação bilateral Brasil-EUA no período Lula, ao lado da renovada assertividade diplomática nacional. Um dos pontos mais significativos do período W. Bush é a superação do foco quase que concentrado das relações na ALCA e a elevação do Brasil a um parceiro estratégico dos EUA.

A ALCA atinge um ponto de inflexão mesmo com a presidência conjunta Brasil-EUA e a realização de três reuniões ministeriais, Buenos Aires (2001), Quito (2002) e Miami (2003), um encontro especial Monterrey (2004) e duas cúpulas, Quebec (2001) e Mar Del Plata (2005). Em seu conjunto, estes encontros não conseguiram destravar as negociações, sendo afetadas pelas dificuldades em encaminhar as conversações no âmbito da OMC. Em 2005, ano previsto para o encerramento de negociações, algumas propostas de flexibilização do acordo foram apresentadas sem sucesso como as da ALCA *light* trazidas pelo Brasil e o processo permanece em compasso de espera. Em 2004, o décimo aniversário do NAFTA é "comemorado" sob protestos nos EUA e os TLCs com Colômbia, Peru e Chile também encontraram empecilhos domésticos.

Mesmo antes de 11/09 prevaleceu a agenda de segurança e o pensamento conservador com foco em Cuba, Colômbia e Venezuela, com a região mantendo-se como secundária frente à Eurásia. A GWT teve implicações no Plano Colômbia, como indicado na citação acima, com a aplicação do conceito de narcoterrorismo no combate às drogas. Países como a Venezuela e Cuba foram enquadrados no eixo do mal igualmente. A GWT acentuou a preocupação dos EUA com a Tríplice Fronteira Brasil-Argentina-Paraguai identificada como sensível para o tráfico de drogas e de armas, crime organizado e financiamento de atividades terroristas. Ações como a aproximação militar com o Paraguai (construção de bases militares) trouxeram desconforto.

Esta situação somente se alterou a partir de 2005, com agenda de Rice de cooperação com as potências regionais, com o reforço do relacionamento bilateral

Brasil-EUA e a consolidação do diálogo estratégico. Antes disso, contudo, as linhas de aproximação não eram tão claras assim. Em 2002, a eleição de Lula levou a alguns setores do governo norte-americano a contemplar hipóteses de que o Brasil compartilharia com Venezuela e Cuba de uma política externa de confrontação. No ano seguinte, 2003, com a chegada de Lula à presidência acentuou-se o perfil da autonomia da política externa, desta vez com alterações estratégicas substantivas que promoveram um salto qualitativo nas relações internacionais do país como discutido em 3.3.

Somando esta agenda com a republicana, a primeira impressão foi que da estagnação, o relacionamento passaria à confrontação. Entretanto, a continuidade econômica e política, aliada à retomada multilateral-global, com reforço da temática social, produziu um aumento do poder de barganha nacional. Aliado aos ganhos de credibilidade anteriores, este poder permitiu a elevação no perfil da relação, amparado pelos mecanismos institucionais criados no governo anterior. Estes dilemas e a evolução positiva do relacionamento foram assim expressos nas palavras do Presidente Lula,

> Quando da minha eleição para a presidência não foram poucos a prever a deterioração das relações entre Brasil e EUA. Equivocaram-se redondamente. Ao contrário, nossas relações atravessam hoje um de seus melhores momentos. As relações econômicas e comerciais se ampliaram em muito e nosso diálogo político ganhou qualidade superior. Compreendemos, EUA e Brasil, nossa importância econômica e política e as responsabilidades que disso decorrem (...) É por todas estas razões que vemos com entusiasmo a disposição norte-americana de incluir o Brasil entre os países com os quais mantém diálogo estratégico privilegiado (...) Nesse marco (...) as relações EUA-Brasil são fundamentais e seu aperfeiçoamento é um legado que devemos deixar aos que virão depois. (SILVA, 2005).

Da mesma forma que Clinton e FHC, os Presidentes Lula e Bush filho sustentaram até a troca de administrações nos EUA uma profícua relação pessoal que resultou em uma aproximação significativa entre as duas diplomacias. Os Executivos brasileiro e norte-americano sustentam contatos de alto nível, consolidando a parceria em um novo patamar, somado às viagens da Secretária de Estado Condoleezza Rice em 2005 e 2008 ao país e as anteriores de Powell. Nas palavras de Rice,

> (…) os EUA buscam no Brasil um parceiro regional e um líder global (…) (RICE, 2005). O Brasil vem desempenhando um papel muito positivo nos últimos eventos aqui na região. Portanto, o Brasil que é uma grande democracia multiétnica deve desempenhar um papel fundamental não só nos assuntos regionais, mas nos globais (RICE, 2008).

Esta convergência político-estratégica, entretanto, não significou ganhos ou concessões nos setores tradicionalmente sensíveis do comércio, com os parceiros

melhor administrando os limites mútuos e evitando confrontações desnecessárias. A percepção dos limites envolve desde a reavaliação do quadro da política internacional e do equilíbrio de poder mundial, com o Brasil (e também a América Latina) avaliando pragmaticamente o cenário não mais como unipolar, até a compreensão dos constrangimentos estruturais econômicos e políticos internos dos EUA, cujos impactos estendem-se às negociações multilaterais e às organizações internacionais. A questão da reforma destas OIGs, começando pela ONU e o FMI, e as negociações da OMC são temas que se inserem neste quadro, havendo ainda oscilações claras na política de Bush que se refletem no início da administração Obama (ver PATRIOTA, 2008).

A título de exemplo, a partir de 2008/2009, o G20 comercial passou a ser definido pelos norte-americanos como um dos principais fóruns para a discussão desta reforma e do enfrentamento da crise mundial ao lado do G20 financeiro dado o perfil desta aliança (ver Capítulo 4). Poucos anos antes, em 2003, o surgimento do G20 e sua atuação na Rodada Doha, foram definidos pela diplomacia dos EUA como um risco à continuidade do sistema comercial multilateral. Na oportunidade, o então Secretário de Comércio Robert Zoellick acusou o Brasil de "só dizer não". Da mesma forma, Bush filho reativou a Quarta Frota do Atlântico Sul apesar do clima positivo com o Brasil. Estas diferenças, porém, começaram a ser mais bem administradas a partir de um contexto de reforço do papel do Brasil e de encolhimento relativo dos EUA[149].

Ainda em termos comerciais, os constrangimentos dos EUA dificultam a expansão do comércio, que mesmo assim se mantém como principal parceiro individual do país (15% das importações e exportações, U$ 6,1 bilhões de investimentos diretos), com a aproximação significativa da China. O ritmo de crescimento das trocas é abaixo do esperado e acentuou-se com a crise norte-americana, que reforça o protecionismo e isolacionismo. Pressões para a não renovação do SGP (Sistema Geral de Preferências) do Brasil e outros emergentes têm sido constantes, existindo muitos entraves ao comércio bilateral, como comprovado no relatório *Barreiras a produtos brasileiros no mercado dos EUA* preparado pela Embaixada do Brasil em Washington DC e a Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (FUNCEX) em 2007. Estas medidas afetam chances de parceria energética como no caso do etanol.

Todavia, em 2007, quando da segunda visita de Bush ao Brasil, os dois países

assinaram o Memorando de Entendimento sobre o Etanol, que visava fortalecer a parceria entre os dois maiores produtores de etanol global. Segundo o Memorando, as metas do acordo eram a consolidação de uma nova matriz energética, a criação de um mercado global de etanol, investimentos conjuntos em pesquisa e desenvolvimento no setor de energia e a diminuição da dependência do petróleo. O Memorando previa a extensão da cooperação para trocas tecnológicas em dois setores: reforço à produção do etanol pela cana-de-açúcar (conhecimento de domínio brasileiro), considerado menos poluente do que o etanol de milho dos EUA, e capacitação no setor de biocombustíveis em geral. Igualmente, a produção de etanol em terceiros países, incentivando a cooperação trilateral (como ocorre na produção de etanol em Moçambique) era uma das prioridades.

Na oportunidade, Bush sinalizou o compromisso do governo norte-americano na redução das barreiras comerciais à entrada ao etanol brasileiro aos EUA, dentre estas a sobretaxa de U$ 0,54 por galão (2,5% de tarifa de importação e mais 14 *cents*/litro, correspondendo a 46% *ad valorem*), e os subsídios à produção interna (a produção do etanol de milho era subsidiada em U$ 0,45 por galão pelo governo). Já em fim de governo e no contexto da eclosão da crise econômica em 2007/2008 e das eleições presidenciais de 2008, Bush não conseguiu avançar nas negociações com o Legislativo. Posteriormente, em 2010/2011, o governo Obama conseguiu negociar a eliminação da sobretaxa, o que pode ser explicado pelo diferente contexto da relação: o Brasil deixara de ser fornecedor de etanol aos EUA, passando a importar o produto devido a desequilíbrios em seu mercado interno. Portanto, não existiam custos internos para a administração democrata com a medida. Além disso, o período Obama tem se caracterizado por uma atenção maior ao potencial do pré-sal brasileiro do que ao etanol, a despeito do discurso pró-meio ambiente da Casa Branca (ver item 5.1).

Estas linhas de fratura comerciais não afetaram a dimensão político-diplomática-estratégica. O Brasil foi convidado pela administração Bush a participar de conversações de paz no Oriente Médio como interlocutor. Um teste ao diálogo foi a reativação da Quarta Frota do Atlântico Sul, região estratégica para reservas energéticas (petróleo e gás) e rota de passagem entre as Américas e o continente africano. Os EUA argumentam que se trata apenas de uma garantia à estabilidade regional diante dos riscos do terrorismo e tráfico de drogas, compartilhada e dentro dos ditames da ONU e da Organização dos Estados Americanos (OEA), no que não

são acompanhados pela América Latina e o Brasil. Porém, como menciona Patriota (2008), evita-se cada vez mais o superdimensionamento das diferenças, priorizando as convergências diplomáticas (outro elemento das relações bilaterais é a participação brasileira como líder da Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH) discutida no item 5.1C).

A Era Bush filho não representou avanços nas relações hemisféricas, o que gerou vácuos para o crescimento das ações brasileira e venezuelana, como preservou os dilemas herdados de Clinton e a continuidade de seu papel na Colômbia. Neste contexto, mesmo o Chile, tradicional aliado norte-americano, iniciou um processo de maior aproximação com o Brasil na América do Sul. Em alguns casos, como a política para Cuba, o peso do passado, significou, na maioria das vezes, retrocesso.

Com relação a Cuba, durante a campanha, para atrair os votos da Flórida, Bush pregara a reversão do descongelamento iniciado pelos democratas e o apoio a grupos políticos anti-Castro. Durante o governo, estas promessas foram cumpridas: em 2002, Cuba foi incluída como parte do Eixo do Mal, em 2003 foi estabelecida a Comissão de Assistência para uma Cuba Livre que visava acelerar a retirada de Castro do poder. Aumentaram as restrições às remessas de dinheiro para Cuba e à emissão de vistos. Desde 2006, com a troca de comando em Cuba de Fidel Castro por Raul Castro devido a motivos de saúde e, em 2008, com o anúncio de que Raul seria o presidente em definitivo, estas pressões se intensificaram. Guantánamo, a base norte-americana em Cuba, também foi objeto de controvérsia devido à tortura em suas instalações.

A relação EUA-Venezuela apresentou um padrão paradoxal neste período: manutenção do comércio de petróleo com permanente tensão política das relações e trocas de acusações mútuas. O discurso e a prática anti-hegemônicas de Chávez como as relações com o Irã, Cuba e a Rússia, a influência nos Andes, acusações de apoio às FARC, confrontavam os interesses norte-americanos, só que Chávez mantinha seu comércio de petróleo com o país à medida que financiava seus projetos internos (a política externa da Venezuela é analisada em 3.5). Outra preocupação norte-americana foi a crescente influência de Chávez na região andina em países como Equador (Rafael Correa) e Bolívia (Evo Morales) e acusações de financiamento das FARC na Colômbia.

Por conta da aliança EUA-Colômbia, o relacionamento bilateral Colômbia-Venezuela vem sendo caracterizado por trocas de acusações mútuas. Neste país, como resultado do Plano Colômbia e de uma ofensiva generalizada de Uribe contra a guerrilha com a ajuda dos EUA, as FARC sofreram pesadas baixas e diversos reféns foram liberados por meio de acordos ou operações militares como Clara Rojas e Ingrid Betancourt. A presença militar norte-americana na Colômbia aumentou no período Bush, incluindo a renovação do Plano antidrogas e sua ampliação.

No segundo mandato de Bush, a questão das drogas também ganhou maior densidade na relação bilateral com o México, somada à temática da imigração ilegal. Em 2006, os EUA iniciaram a construção de um muro na fronteira com o México visando barrar ambos os fluxos, narcóticos e pessoas. O crescimento das tensões fronteiriças provocado pelo crescimento da atuação das milícias norte-americanas e a emissão de leis anti-imigração por governos como os do Texas sustentados no Ato Patriota (e que igualavam o *status* de imigrantes ilegais aos terroristas) levara ao cenário de uma "situação de guerra". Além do Muro, o Executivo federal investiria mais no patrulhamento e monitoramento destas zonas sensíveis.

Todavia, a iniciativa do Muro não se demonstrou suficiente para diminuir estes fluxos, em particular o de narcóticos, cujo problema tem se agravado no México. Em 2008, os EUA e o México estabeleceram um mecanismo de cooperação bilateral para a luta contra as drogas, a Iniciativa Mérida. A Iniciativa é composta por quatro objetivos: combate ao crime organizado, defesa do Estado de direito, criar uma nova estrutura fronteiriça adequada aos desafios do século XXI e construir comunidades fortalecidas (Iniciativa Merida, 2008).

Realizando um balanço do período, pode-se observar a permanência dos pilares da Doutrina Monroe como orientadores da política externa dos EUA para a região, mesmo com as mudanças de presidência e ênfase. O que se altera, contudo, é a capacidade norte-americana efetiva de administrar estes pilares na segunda década do século XXI, diante do avanço de poderes extracontinentais no hemisfério (China em particular) e a afirmação do espaço sul-americano a partir do fortalecimento do Brasil. Adicionalmente, não se altera a prioridade atribuída à América Latina pelo pensamento estratégico norte-americano à região, secundária diante de outros teatros como a Eurásia. Esta situação não se altera a partir de 2009, prevalecendo a continuidade de Bush filho a Obama.

D) A Agenda de Barack Obama (2009/2012)

Assim como no restante do mundo, a expectativa da América Latina diante da eleição do democrata Barack Obama era positiva devido à promessa de mudança que prevaleceu em sua campanha. Contudo, as primeiras ações da administração demonstraram a ausência de alterações significativas nas políticas de Bush ou a apresentação de novos projetos hemisféricos.

Na realidade, o que se observa é o esvaziamento destes projetos, em particular os de constituição da ZHLC no formato ALCA, cujas negociações haviam dominado a década de 1990. Tal esvaziamento era perceptível no segundo mandato de Bush, confirmando-se na gestão Obama já na reunião da Cúpula das Américas em Port of Spain (2009). Em termos comerciais, a tendência norte-americana permaneceu a de sustentar o NAFTA, o CAFTA e investir em tratados de livre-comércio bilaterais com nações de menor impacto na economia dos EUA (Chile, Peru, Colômbia, dentre outros). Adicionalmente, no contexto da crise de 2008, não houve uma articulação de políticas com o hemisfério (somente no âmbito do G20 financeiro esta coordenação ocorre em certa medida com o Brasil, como será discutido em 5.3). Pode-se indicar que em 2012, na Cúpula de Cartagena, estas dinâmicas foram mantidas, uma vez que a posição norte-americana não se alterou.

Além disso, não foi realizada a esperada reavaliação de políticas para as relações bilaterais com Cuba e Venezuela. Durante a campanha, quando ainda candidato, Obama mencionara a sua intenção de promover o descongelamento do intercâmbio com estes países e o Irã o que não se concretizou quando na Casa Branca. Ainda que tenha havido o relaxamento de algumas medidas no que se refere ao envio de recursos a Cuba, alimentos e medicamentos (e da lei Helms-Burton até Fevereiro de 2010) o embargo permanece vigente à ilha. Pressões da corrente neoconservadora e de grupos de interesse interno encontram-se nas raízes da manutenção das posturas tradicionais.

Obama também não abandonou políticas de Bush filho como a reativação da Quarta Frota, a construção do Muro na fronteira e a Iniciativa Mérida com o México[150] e o Plano Colômbia. No que se refere ao Plano Colômbia, dando continuidade ao seu reposicionamento estratégico na América do Sul, os EUA anunciaram a ampliação de sua presença militar na região andina. A Colômbia concedeu aos norte-americanos o uso de sete bases em território nacional (que, na prática, já vinham sendo utilizadas

pelos EUA): Malambo, Palanquero e Apiay (aéreas), Tolemaida e Larandia (exército) e Bahia Málaga e Cartagena (naval). Oficialmente, a concessão das bases inseria-se no contexto do Plano Colômbia. Entretanto, em termos geopolíticos, as motivações dos EUA englobam fatores mais amplos: a continuidade do governo Chávez na Venezuela (e de Evo Morales no Bolívia e Rafael Correa no Equador), a perda da concessão da base em Quito no Equador e a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano da Unasul (ver 3.5).

No que se refere às relações bilaterais Brasil-EUA[151], a administração Obama manteve a percepção da administração Bush sobre a relevância do diálogo estratégico com o Brasil. O Presidente Lula foi o primeiro líder latino-americano a ser recebido por Obama depois da sua chegada à Casa Branca. Em 2010, a NSS reafirma a relevância do país e o seu reconhecimento como uma das novas esferas de poder e centros de influência globais (como visto em 2.1). Com isso,

> A liderança do Brasil é bem-vinda e desejamos nos mover além das ultrapassadas divisões Norte-Sul para alcançar progressos em questões bilaterais, hemisféricas e globais. O sucesso macroeconômico do Brasil aliado aos esforços para diminuir diferenças socioeconômicas, oferecem importantes lições para países por todas as Américas e a África (...). Como guardião de um patrimônio ambiental (...) único e líder em combustíveis renováveis (...) é um parceiro (...) para (...) mudança climática global e (...) segurança energética. E no contexto do G20 e da Rodada Doha, trabalharemos ao lado do Brasil para assegurar que o desenvolvimento e a prosperidade sejam compartilhados (...) (NSS-2010, p. 53).

Entretanto, este reconhecimento retórico encontra dificuldades em sua tradução prática, não só com relação ao Brasil, mas a todos os emergentes. No caso específico do Brasil, isto se expressou nas dimensões político-estratégica e econômico-comerciais. No que se refere a este último item, a administração Obama não representou uma alteração nas negociações da OMC da Rodada Doha e do G20 financeiro (ver Capítulo 5 e itens respectivos), nas questões comerciais bilaterais ou na atualização do sistema financeiro global. No campo político-estratégico, existiram tanto convergências quanto divergências. Em termos de convergências destacam-se a questão ambiental, os temas sociais e energéticos (com a mudança de eixo da parceria estratégica do etanol para o pré-sal). No campo da divergência, existiram discordâncias relativas a temas hemisféricos (Honduras) e globais (processo de paz Israel-Palestina e Irã ver 2.6 A e B).

Em 2010, apesar de terem apresentado posições similares sobre Honduras, referentes à condenação do golpe de Estado contra o governo de Manuel Zelaya, Brasil e EUA divergiram quanto ao encaminhamento da questão. Pouco depois do

golpe, os EUA passaram a reconhecer o governo de Porfirio Lobo. O Brasil só efetivou este reconhecimento em 2011 depois da garantia de que Manuel Zelaya teria sua integridade mantida (durante a crise, Zelaya esteve sob a proteção da Embaixada brasileira no país) e que as eleições, que levaram Lobo à presidência, haviam sido transparentes e dentro da normalidade democrática. Além desta atuação especifica na região da América Central e do Caribe, o Brasil manteve sua ação na MINUSTAH e lançou o projeto da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) no ano de 2010. Neste mesmo ano, ambos os países exerceram importante atuação no Haiti devido ao terremoto que ocorreu neste país[152].

Com a transição do governo brasileiro do Presidente Lula da Silva à Presidente Dilma Rousseff (cuja eleição como primeira mulher Presidente do Brasil foi ressaltada pelos norte-americanos) e a manutenção das grandes linhas da política externa brasileira sustentou o bom clima do relacionamento. Sucedendo o Embaixador Celso Amorim à frente do Ministério das Relações Exteriores, o Embaixador Antonio Patriota, que havia exercido o cargo de Secretário-Geral das Relações Exteriores durante a gestão Amorim (2009/2010) e Embaixador do Brasil em Washington (2007/2009).

No ano de 2011, o Presidente Obama realizou sua primeira viagem à América do Sul em Março, com visitas ao Brasil e ao Chile. Dentre os temas específicos que fizeram parte do primeiro encontro entre a Presidente Dilma e o Presidente Obama encontravam-se a situação do Haiti e da MINUSTAH, cooperação energética, agenda social (segurança alimentar, direitos humanos), multilateralismo, cooperação econômica e a reforma do Conselho de Segurança da ONU, associada à demanda brasileira pelo assento permanente no CSONU (CLINTON e PATRIOTA, 2011).

Ao longo de sua visita Obama ressaltou a importância da consolidação da democracia na América do Sul, em particular no Chile e no Brasil, e os esforços de integração regional como a Unasul e o papel do Brasil nos organismos multilaterais. Em seu discurso no Teatro Municipal do Rio de Janeiro, Obama afirmou que o Brasil não era mais o país do futuro: o futuro havia chegado (Obama, 2011a). Neste sentido, houve o pleno reconhecimento do *status* do Brasil como potência global na oportunidade, reafirmando os compromissos do diálogo estratégico vigente desde 2005. De acordo com Crandall (2011), este reconhecimento norte-americano deriva dos ganhos de prestígio alcançados pelo Brasil no século XXI, que o eleva a Estado

pivô regional, descolando-o do contexto da América Latina.

Mesmo assim, pontos-chave do interesse brasileiro no setor comercial (contenciosos bilaterais e negociações da OMC) e no setor político como o apoio formal à candidatura brasileira como membro permanente do CSONU não tiveram avanços significativos (assim como a abolição do visto, implementando, contudo, medidas de facilitação na obtenção do mesmo). Todavia, o Presidente Obama declarou apreço à candidatura brasileira (somente Japão e Índia obtiveram apoio formal até Agosto de 2012)[153]. Sobre o tema, que voltará a ser abordado em 5.1 A, o Ministro Patriota avalia o contexto da reforma do CSONU,

> Na verdade, são alguns nós. Mas o essencial em um esforço de simplificação, eu diria que se houvesse um consenso entre os cinco membros permanentes (EUA, Rússia, China, França e Reino Unido), provavelmente a reforma se resolveria dentro de um prazo curto (...) O mais reticente dos cinco, neste momento, é a China (...) Mas até pouco tempo atrás os EUA eram muito reticentes. (PATRIOTA, 2011b).

O encontro de 2011 resultou em diversos acordos: Acordo de Comércio e Cooperação Econômica, Parceria para o Desenvolvimento de Biocombustíveis de aviação, Memorando de Entendimento sobre as Dimensões da Biodiversidade, Memorando de Entendimento para o Estabelecimento do Programa de Diálogos Estratégicos Brasil-EUA, Memorando de Entendimento para Implementação de Atividades de Cooperação Técnica em Terceiros Países no Âmbito do Trabalho Decente e Memorando de Entendimento sobre Cooperação para Apoiar a Organização de Grandes Eventos Esportivos Mundiais (com vistas à Copa do Mundo em 2014 e as Olimpíadas do Rio de Janeiro em 2016). No campo da educação, os EUA consistem-se em um dos principais países para a cooperação no âmbito do Programa Ciência Sem Fronteiras, que busca incrementar o intercâmbio internacional de estudantes de graduação entre o Brasil e os países parceiros na área de ciência e tecnologia (com foco nas ciências exatas e biológicas). Na sequência, realizou-se em Maio o "Diálogo Global da Parceria EUA-Brasil" para a continuidade das negociações.

Ainda no ano de 2011 foi lançado o relatório da força tarefa do *Council on Foreign Relations* (CFR), importante *think tank* norte-americano sobre o Brasil e as relações bilaterais Brasil-EUA, intitulado "Global Brazil and US-Brazil Relations[154]". Não cabe aqui entrar em detalhes deste relatório, mas destacar que se trata de um estudo abrangente sobre o Brasil, o contexto e perspectivas do intercâmbio (para uma análise do texto do CFR recomenda-se PECEQUILO, 2012). Posteriormente, em 2012, a

Presidente Dilma retribuiu a visita do Presidente Obama, indo a Washington, dando continuidade aos acordos de 2011 e estabelecendo novas vias de cooperação.

Dentre estas vias, cujos atos foram assinados em Abril de 2012, encontram-se os seguintes documentos: Memorando de Entendimento sobre a Parceria em Aviação, Memorando de Entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e o governo dos EUA da América para Apoiar a Cooperação Estadual e Local; Memorando de Entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e o governo dos EUA da América sobre a Implementação de Atividades de Cooperação Técnica em Terceiros Países para a Melhoria da Segurança Alimentar, Memorando de Entendimento entre o Ministério das Cidades e o Governo da República Federativa do Brasil e o Departamento de Habitação e Desenvolvimento Urbano dos EUA da América nos Campos da Habitação e do Desenvolvimento Urbano Sustentáveis. Também foi realizada a Reunião Mista Brasil-EUA sobre Cooperação Científica e Tecnológica e firmado o Reconhecimento Mútuo da Cachaça como Produto Tipicamente Brasileiro e do Uísque Bourbon/Tennessee como Produto Tipicamente Estadunidense. Por fim, é preciso mencionar o estabelecimento do Diálogo de Cooperação em Defesa entre EUA e Brasil.

Avaliando a trajetória recente das relações interamericanas, a última década apresentou mudanças com relação aos ganhos de autonomia da América Latina e a consolidação do poder do Brasil neste contexto. Além disso, estas relações são afetadas pelo aumento da presença de outras nações emergentes no hemisfério, em particular a China e a Índia, que alteram os padrões de investimento e fluxos comerciais regionais. Um exemplo deste avanço chinês na região é o país ter se tornado o maior parceiro comercial individual do Brasil no final de 2011, lugar tradicionalmente ocupado pelos EUA. Como discutido, isso fragiliza as premissas da Doutrina Monroe e sinaliza o reposicionamento da parte sul do hemisfério mundial. Neste processo, o crescimento e a consolidação do espaço sul-americano e a atuação interestatal e multilateral do Brasil são componentes das tendências de reordenamento de poder regional e mundial em andamento.

3.5 O Espaço Sul-Americano

Desde os anos 1970, a política externa brasileira intensificou seus esforços de aproximação bilateral e integração no espaço sul-americano, buscando oferecer perspectivas construtivas e independentes de cooperação a seus vizinhos. Parte

deste esforço envolvia (e envolve) eliminar duas fontes constantes de debate sobre o papel nacional na América do Sul, referentes às hipóteses de que o país "estaria de costas" para seu continente e que dentro dele exerceria uma ação imperialista (própria e no âmbito do subimperialismo como representante dos EUA).

Contraditórias, uma vez que apontam tendências opostas, o distanciamento e o expansionismo local, estas hipóteses revelam parte das dificuldades da cooperação sul-americana, relacionadas ao seu equilíbrio e assimetrias de poder. Depois de um período de refluxo nos anos 1990, o PIB brasileiro recuperou-se consideravelmente, na faixa de U$ 2.5 bilhões, oscilando entre a sexta e sétima posição, e corresponde a quase metade do PIB geral da América do Sul[155]. Estas diferenças, as oscilações e pressões das crises socioeconômicas atravessadas pela região atuam como fator inibidor da construção das parcerias autônomas, somadas à ação norte-americana. No Brasil, também surgem avaliações de que as parcerias com as nações menores da região seriam prejudiciais à ação global, argumento enganoso que ignora os potenciais locais e a importância da base continental.

Apesar destes dilemas, o Brasil e a América do Sul têm conseguido reforçar seus laços intrarregionais por meio de interações diplomáticas conjuntas. Ainda que não se possa negar o papel destacado de liderança brasileira no processo, sem a aproximação dos vizinhos, o processo não caminharia tão positivamente. No longo prazo, a sua consolidação envolve a solidez da base continental como plataforma de projeção internacional de suas nações e o aproveitamento de vantagens comparativas locais. No curto e médio prazo, estes resultados já se fazem perceber ainda que, como citado, não estejam livres de contradições.

Dentre estas contradições inserem-se a opção pelo neoliberalismo e a reaproximação de caráter subordinado com os EUA que caracterizaram a região nos anos 1990 e os efeitos negativos que estas políticas trouxeram para o continente nos âmbitos externo e interno. Apesar do encolhimento gerado por estas opções, esta é uma alternativa que continua presente no debate doméstico de muitas nações, contrapondo-se aos renovados caminhos de esquerda que foram desenvolvidos, no qual se destacam os brasileiro e venezuelano liderados pelos Presidentes Lula e Chávez.

O projeto venezuelano (ver B) apresenta convergências e divergências com o

brasileiro, ao qual antecede, em setores-chave: integração, relações com os EUA e funcionamento do regime e instituições democráticas. No que se refere à complementaridade ambos têm como prioridade a reavaliação das políticas prévias e atenção a demandas sociais, recuperando o Estado e a autonomia nacional. Nos choques, estilos táticos, realidades socioeconômicas e recursos de poder diversos imprimem elementos de competição, revelando diferentes posições no equilíbrio de poder local e mundial.

Este é um processo que é similar a outras iniciativas de integração regional: uma ação caracterizada por avanços e entraves, mas cujo potencial de cooperação é elevado no eixo Sul-Sul, consistindo-se em alvo preferencial das relações internacionais do país. Para o Brasil, a constante atualização de suas parcerias bilaterais locais e a construção do espaço sul-americano refere-se ao reconhecimento desta dimensão geográfica como preferencial, como estabelecido por sua Constituição de 1988 e reafirmado desde então. Como afirmou o Presidente Lula em seu discurso de posse em 2003,

> A grande prioridade da política externa durante o meu Governo será a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social. (LULA, 2003, s/p).

Neste contexto, três pilares interdependentes compõem a agenda brasileira na América do Sul: o Cone Sul, a região andina e a integração sul-americana.

A) O Cone Sul

O Cone Sul e os EUA consistem-se no espaço preferencial de ação da política externa brasileira, compondo as bases da tradição bilateral hemisférica. Composta pelo Sul do território brasileiro e boliviano, o Paraguai, o Uruguai, o Chile e a Argentina, esta região sempre teve lugar prioritário na agenda nacional[156]. Trata-se de uma zona estratégica para o Brasil, com o país compartilhando fronteiras e recursos comuns com seus vizinhos, como a Bacia do Prata e o Aquífero Guarani, e potenciais de cooperação econômica e estratégica.

Neste contexto, dentre as relações bilaterais que compõe este espaço, as com a Argentina mereceram destaque ao longo século XX como abordado na obra de Amado Cervo e Mario Rapoport, *História do Cone Sul* (1998), oscilando entre padrões de confrontação e cooperação. Padrões similares aplicaram-se ao Paraguai, Uruguai e

Bolívia, além do relativo distanciamento com o Chile, sempre mais próximo da esfera norte-americana de influência em particular nos anos 1970. No escopo deste texto, não cabe retomar todo o histórico destas relações Brasil-Cone Sul, trazendo o recuo até a década de 1970, na qual se originam as iniciativas presentes (observando-se somente suas linhas gerais), com foco no período atual.

Durante os anos 1970, depois de um período inicial de reaproximação e realinhamento com os EUA com Castelo Branco (1964/1967), os esforços da diplomacia brasileira para o Cone Sul são divididos em duas fases: 1967 a 1974, correspondente aos governos Costa e Silva e Médici e 1974 a 1984 de Geisel e Figueiredo. A época de Costa e Silva e Médici (1967/1974) foi caracterizada por iniciativas no âmbito do combate ao comunismo no quadro da Guerra Fria, com a cooperação com regimes autoritários. No arcabouço da ALALC, temas de cooperação comercial eram discutidos, assim como na CECLA (Comissão Especial de Coordenação Latino-Americana) e de trocas tecnológicas.

Outra preocupação era a concretização dos projetos de exploração dos recursos hídricos da Bacia do Prata com o Paraguai, no qual se destaca a assinatura da Ata das Cataratas (1966), considerado o primeiro passo para a construção de Itaipu. À instalação desta Comissão binacional de estudos técnicos segue-se o acordo entre a Argentina e os demais países da Bacia do Prata na administração Costa e Silva. Neste momento, existe um forte elemento de competição entre o Brasil e a Argentina na construção das hidrelétricas, com o reforço da posição brasileira de concretizar a parceria bilateral com o Paraguai. Em 1973, a Assinatura do Tratado de Itaipu com este país solidifica este compromisso, sem que tenham sido resolvidas as pendências com a Argentina. Mais um elemento de "baixa" nas relações relaciona-se ao desenvolvimento das tecnologias nucleares e à assinatura do acordo Brasil-Alemanha em 1975 (a competição e a baixa transparência dos programas geram receios mútuos e percepções de ameaça, a despeito de cooperações pontuais).

Segundo o Tratado de Itaipu, a usina hidrelétrica seria compartilhada entre Brasil e Paraguai como sócios igualitários (50% cada) e seria responsável por igual contribuição na construção da usina e no usufruto da energia produzida. Apesar desta divisão, o Paraguai não possuía condições financeiras nem de construir a usina ou de consumir sua energia devido a uma economia incipiente. Com isso, o Tratado estabeleceu que o Brasil construiria a usina, e até 2023 abateria a dívida paraguaia das

receitas da usina e compraria, com exclusividade, a energia do país, o que gera alguns desequilíbrios bilaterais que somente serão mais presentes no pós-2000 (a usina foi inaugurada em 10/1984, mantendo-se como a maior do mundo, apesar da disputa com a Usina de Três Gargantas na China).

No início da década de 1980, posteriormente conhecida como a "Década Perdida" foi criada a ALADI (Associação Latino-Americana de Integração) pelo Tratado de Montevidéu em substituição à ALALC, visando incentivar processos de integração regional. Naquele momento são países membros a Argentina, a Bolívia, o Brasil, a Colômbia, o Chile, o Equador, o México, o Paraguai, o Peru, o Uruguai e a Venezuela. A estes esforços comerciais agregaram-se iniciativas relativas à renegociação da dívida externa, fonte primária de pressão sobre as economias da região, mas que não foram capazes de administrar a crise (como a reunião do Grupo de Contadora em 1984).

Somada a estas iniciativas, a aproximação com a Argentina[157] ganha maior consistência na década de 1980, que se refere à fase final do regime militar com Geisel e Figueiredo, quando se inicia um processo de limpeza da agenda, seguindo-se o período da redemocratização. Este processo concretiza-se em Figueiredo com a assinatura do Tratado Corpus Itaipu em 1979 (tripartite: Brasil, Paraguai, Argentina) e o apoio brasileiro à Argentina na Guerra das Malvinas (1982). No início da década de 1980, a economia e política argentinas atravessavam uma profunda crise, com graves consequências para a estabilidade do regime militar. A derrota nas Malvinas para a Grã-Bretanha foi o elemento decisivo nesta instabilidade, precipitando a transição democrática com a ascensão de Raul Alfonsín ao poder. Tal transição deu-se em condições precárias, hiperinflação, revisionismo de parte do corpo militar e ampla sensação de perda de lugar no mundo.

Diferente do regime militar brasileiro que legou ao país uma economia sólida entre as nações em desenvolvimento como uma potência média e industrializada, finalizando o processo iniciado na década de 1930 de autonomização e substituição de importações (ver 3.1), a instituição argentina trouxe resultados controversos. Como aponta Paradiso (1993), o ciclo de desenvolvimento argentino sofre um processo de desaceleração e limites estruturais no campo industrial a partir da década de 1970, gerado por um acúmulo de crises institucionais e trocas de governo, que enfraquecem a economia, a sociedade e o Estado. Somente para ilustrar, de 1930 a 1976, a Argentina atravessa seis períodos de quebras constitucionais, 1930, 1943,

1855, 1962, 1996 e 1976, que afetam sua capacidade de ação e planejamento. Neste quadro, o autor aponta que o mais crítico destes foi o de 1976 a 1983, com choques entre posições de autonomia e perspectivas de implementação de políticas de abertura (precursoras do neoliberalismo) no molde chileno, culminando com a crise das Malvinas.

Ao assumir o poder, Alfonsín encontra uma situação de absoluta crise e vulnerabilidade, buscando alternativas para compensar esta desagregação interna, recuperar a economia e a continuidade da redemocratização. No campo da política externa, Paradiso indica que o país orientava-se por dois eixos: um defensivo mais relacionado à estabilidade interna e condições de recuperação e um ofensivo tentando manter a postura ativa no sistema internacional em busca de alternativas. Para o Brasil, a crise possuía dimensões menos profundas, mas, a partir de 1985, o governo de Sarney também se encontra pressionado em campos similares, como analisado. O processo de "sul-americanização" da agenda ganha uma dinâmica renovada.

As razões de convergência bilateral Brasil-Argentina na segunda metade dos anos 1980 podem assim ser sistematizadas: crise econômica e política doméstica, pressões da redemocratização, complementaridade estratégica e fechamento de alternativas externas. A partir do reconhecimento da importância da parceria bilateral para a superação destes desafios comuns, em 1985 é assinada a Ata de Iguaçu por Sarney e Alfonsín, em 1986, o PICE (Programa de Integração e Cooperação Econômica Brasil-Argentina) e, em 1988, o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento[158]. No texto da Ata de Iguaçu estabelece-se que,

> (...) os êxitos recentemente alcançados pelas duas Nações em seus respectivos processos de consolidação democrática criaram as condições particularmente propícias para o aprimoramento de seus vínculos nos mais diversos setores, assim como para colaboração mais íntima e estreita no plano internacional (...). Dentro desse espírito, expressaram sua firme vontade política de acelerar o processo de integração bilateral, em harmonia com os esforços de cooperação e desenvolvimento regional. Expressaram sua firme convicção de que esta tarefa deve ser aprofundada pelos Governos com a indispensável participação de todos os setores de suas comunidades nacionais, aos quais convocaram a unir-se a este esforço, já que lhes cabe também explorar novos caminhos na busca de espaço econômico regional latino-americano.

Desde esta Ata até os demais acordos, a prioridade recaía sobre a dimensão bilateral, procurando seu aprofundamento gradual antes do alargamento para o restante do Cone Sul. O prazo de dez anos a partir de 1988 era considerado o ideal

para a consecução destes objetivos. Todavia, o fim da Guerra Fria e a reavaliação das políticas externas de Brasil e Argentina visando a adesão ao modelo neoliberal do Consenso de Washington e aos projetos de integração regional patrocinados pelos EUA na América Latina transformam o ritmo deste processo.

Acelerado pelas demandas da abertura comercial, privatizações, reforma e pelo desejo de inclusão à nova ordem, o projeto de aproximação Brasil-Argentina avança para a criação do Mercosul com a assinatura em 1990 da Ata de Buenos Aires, com o propósito de criar o mercado comum. Esta aceleração seria ainda complementada pelo convite ao Uruguai e Paraguai para aderirem a este projeto. Logo no ano seguinte, em 26 de Março de 1991 ocorre a assinatura do Tratado de Assunção, prevendo a constituição do Mercosul a partir de Dezembro de 1994. Segundo o Tratado,

> Considerando que a ampliação das atuais dimensões de seus mercados nacionais, através da integração, constitui condição fundamental para acelerar seus processos de desenvolvimento econômico com justiça social; Entendendo que esse objetivo deve ser alcançado mediante o aproveitamento mais eficaz dos recursos disponíveis, a preservação do meio ambiente, o melhoramento das interconexões físicas, a coordenação de políticas macroeconômicas e a complementação dos diferentes setores da economia, com base nos princípios de gradualidade, flexibilidade e equilíbrio; Tendo em conta a evolução dos acontecimentos internacionais, em especial a consolidação de grandes espaços econômicos, e a importância de lograr uma adequada inserção internacional para seus países; Expressando que este processo de integração constitui uma resposta adequada a tais acontecimentos; Convencidos da necessidade de promover o desenvolvimento científico e tecnológico (...) e de modernizar suas economias para ampliar a oferta e a qualidade dos bens de serviço disponíveis, a fim de melhorar as condições de vida de seus habitantes; Reafirmando sua vontade política de deixar estabelecidas as bases para uma união cada vez mais estreita entre seus povos, com a finalidade de alcançar os objetivos supramencionados. (...) Os Estados partes decidem constituir um Mercado Comum, que deverá estar estabelecido a 31 de dezembro de 1994, e que se denominará "Mercado Comum do Sul" (Mercosul).

A.1) O Mercosul

Composto por Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai (os Estados partes), o Mercosul nasce em um contexto de alinhamento das diplomacias do Cone Sul à agenda neoliberal, ampliando e aprofundando os objetivos originais da relação bilateral Brasil-Argentina. No âmbito da IA, os países sul-americanos sinalizavam aos EUA de Bush pai sua adesão às propostas norte-americanas e às demandas financeiro-econômicas do Consenso de Washington. Todavia, a lógica do Mercosul guardava iniciativas diplomáticas de autonomia, que se tornaram prevalecentes do lado brasileiro a partir de 1992 com o *impeachment* de Collor.

De 1991 a 1994, o Mercosul concentrou seus esforços na dimensão econômico-

comercial, estando na base de sua criação o objetivo da formação da União Aduaneira e as livres trocas de capital e trabalho. Todas as discussões referentes ao comércio no bloco respeitam as demandas do GATT neste período, assim como as da OMC. A partir de 1993, a dimensão de autonomia do Mercosul predominou sobre as políticas de alinhamento com a Presidência de Itamar Franco. Franco, com FHC e Celso Amorim no MRE em suas respectivas gestões, torna o Mercosul "prioridade número um" da agenda internacional. Somado ao aprofundamento da integração no Cone Sul, foi apresentada a ALCSA, que serve de modelo para a IIRSA, a CASA e a Unasul (item C). O projeto do Merconorte foi pensado, mas sua proposta não teve avanços significativos.

Visando avançar o Mercosul, em 1994 foi assinado o Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção (Protocolo de Ouro Preto), que estabelece a estrutura institucional do bloco. O Protocolo entra em vigor em 1995, dotando o Mercosul de sua personalidade jurídica como ator internacional (organização intergovernamental). A partir deste protocolo, estabelecem-se como objetivos a implementação da Tarifa Externa Comum (TEC) no prazo de dez anos (2006)[159], a consolidação da união aduaneira e o compromisso de estabelecer acordos extrarregionais tendo o Mercosul como núcleo e posições comuns em negociações comerciais. A TEC tem como objetivos: a facilitação do comércio entre os membros do bloco, uma unidade tarifária para o comércio extrarregional e negociações, a redução das assimetrias, a atração de investimentos e dinamização econômica.

O Mercosul possui uma estrutura composta pelos seguintes órgãos decisórios: o Conselho do Mercado Comum (CMC), o Grupo Mercado Comum (GMC) e a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM)[160]. A mais relevante destas instâncias decisórias é o CMC responsável pela coordenação do processo de integração, sendo composto pelos Ministros da Economia e das Relações Exteriores dos Estados membros. Representando a face internacional do bloco, o seu poder é legislativo e suas decisões devem ser aplicadas a todo grupo (após a aprovação pelos Parlamentos Nacionais individuais das partes), sendo obtidas por consenso. A presidência é rotativa entre os Estados membros.

O segundo órgão, o GMC, concentra iniciativas executivas e legislativas, atuando conforme recomendação do CCM. Além dos representantes dos Ministérios da Economia e das Relações Exteriores, o GMC é composto por membros dos Bancos

Centrais. Suas resoluções são emitidas por consenso, mas são recomendatórias. Também é composto por grupos temáticos (setoriais). Por fim, o CCM representa a dimensão técnica do bloco como a elaboração de políticas comerciais comuns. As decisões resultam de consenso e as propostas detém caráter obrigatório ou opcional.

O bloco também é composto por instâncias consultivas: o Fórum Consultivo Econômico e Social (FCES) encaminha suas recomendações a partir de demandas internas (sociais e econômicas) dos Estados Membro. Outra instância consultiva é a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), base de um futuro Parlamento do Mercosul, composta por parlamentares de cada uma das nações. Também é preciso mencionar a Comissão dos Representantes Permanentes do Mercosul (CRPM), órgão permanente da CMC, composto por integrantes dos Estados parte que tem propósito apresentar projetos relativos à continuidade e encaminhamento da integração. A Secretaria do Mercosul (SM), por sua vez, fornece o apoio técnico às estruturas institucionais acima descritas.

O elemento que predominou nas origens do Mercosul, e predomina, apesar dos ajustes realizados desde a criação do bloco, é o intergovernamental sobre a supranacionalidade. Este predomínio ocorre em todos os pilares da integração: o político, o econômico-comercial e o social, havendo esforços recentes significativos de aprofundamento, de seus mecanismos de consulta e concertação de políticas comuns. Algumas razões que explicam estes fenômenos referem-se desde a tradição política dos países sul-americanos até a permanência de assimetrias. A relação com os EUA e a aplicação das políticas neoliberais pode ser colocada nesta lista, uma vez que pilares do bloco como a Argentina tenderam a uma relação pendular entre os norte-americanos e o arranjo regional (ver A.2). Mesmo assim, em suas décadas de existência, o Mercosul logrou avanços significativos.

O Protocolo de Ouro Preto de 1994 inicia um período de consolidação do bloco em termos institucionais e corresponde a uma fase de aumento do comércio intrazona, principalmente entre Brasil e Argentina, que perdura até 1998 quando eclodem as crises associadas às políticas neoliberais prévias. No campo econômico, as trocas comerciais de 1991 a 1997 apresentaram crescimento de 26,2%. Avanços importantes ocorrem no campo político com a incorporação do Chile e da Bolívia como Estados associados, respectivamente em 1996 e 1997, o que incrementa as possibilidades comerciais.

Um dos marcos do período foi, em 1996, a Declaração Presidencial sobre Compromisso Democrático no Mercosul que, em 1998, resulta no Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático e a Declaração de Zona de Paz. O Protocolo de Ushuaia passou a ser mais conhecido como Cláusula Democrática, visando a consolidação e sustentabilidade dos regimes democráticos entre os membros do Mercosul (ambos entram em vigor a partir de Janeiro de 2002, mas eventos prévios permitiram observar sua lógica). O Protocolo de Ushuaia relaciona-se aos esforços de reforma da Carta da OEA no pós-Guerra Fria no que se refere à preservação da democracia representativa. No caso da OEA, esta "cláusula democrática" formalizou-se na Carta Democrática Interamericana em 2001, consolidando o processo de discussões sobre o tema iniciado nos anos 1990[161].

Desde 1996, esta prática foi testada algumas vezes como no Paraguai (tentativa de golpe de Estado pelo General Lino Oviedo, em 1996) e na Argentina (crise do governo de La Rua 2000/2002) com soluções pró-estabilidade e de administração das crises institucionais sem reversão a caminhos autoritários, com o respeito à ordem e preservação de governos democraticamente eleitos. No ano de 2012, uma nova situação de crise política no Paraguai, levou a sua suspensão temporária do bloco e da Unasul. A crise corresponde ao *impeachment* do Presidente Fernando Lugo, eleito em 2008, pelo Senado, que foi seguido da posse de seu Vice-Presidente Federico Franco. A previsão é que Franco ocupará o cargo de forma temporária até as eleições presidenciais de Abril 2013 (sendo estas eleições presidenciais também o marco para a revisão da suspensão do Paraguai dos dois arranjos de integração citados). A justificativa que embasou o pedido foi a gestão da crise agrária no país que havia resultado, poucos dias antes, na morte de cerca de dezessete pessoas entre camponeses e policiais[162].

Este ritmo de crescimento atravessou alguns impasses durante esta fase devido às oscilações da política externa argentina, cuja agenda da era Menem (1989/1999) definia como prioridade a aproximação incondicional com os EUA, como analisado na sequência do A.2 e as pressões norte-americanas sobre o bloco. As oscilações argentinas entre as duas maiores potências da região levaram a algumas concessões brasileiras significativas aos parceiros na TEC e a aceitação de tratamento diferenciado para setores como o de açúcar e o de automóveis na Argentina[163]. Disputas comerciais em setores adicionais como refrigeradores, tomate, sapatos,

têxteis, para mencionar alguns, ocorrem periodicamente e revelam não só dificuldades normais de negociações em bloco como as da economia argentina. Com isso, o Brasil tornou-se o maior comprador de produtos da Argentina, sustentando sua economia durante esta fase, até que começou a enfrentar seus dilemas em 1998 que forçaram a desvalorização do real e inseriram uma quebra nestes fluxos pró-Argentina.

Analisando as pressões norte-americanas, as mesmas surgiram de forma direta e indireta em críticas sobre a gestão econômica e das negociações comerciais do país. Os EUA procuravam introduzir incentivos às nações do bloco visando distanciá-las do Brasil (como a expansão do NAFTA, a hipótese de conceder à Argentina o caráter de membro especial da OTAN). Embora estas divergências não tenham levado a crises bilaterais crônicas no período até 2002, os progressos foram mais lentos (ver 3.2).

A grande crise do Mercosul, entretanto, não ocorreu a partir destas diferenças, mas sim, devido aos impactos da aplicação da agenda neoliberal durante os anos 1990. Os principais pontos de estrangulamento das economias sul-americanas, e não só do Cone Sul, no período de 1999/2000, foram a desestruturação do Estado, a perda de sua ação social (com o aumento da pobreza, miséria, desemprego, baixa renda e fragmentação), a abertura econômica, o declínio dos setores estratégicos privatizados e os desequilíbrios cambiais. Na Argentina, a paridade artificial peso-dólar foi um dos elementos mais crônicos desta situação e mesmo a economia brasileira demandou ajustes no câmbio a partir de 1998 que impactaram a economia vizinha. Naquele momento, o bloco teve dificuldades em agir como tal, com todos os membros buscando soluções rápidas e individuais na tentativa de minimizar seus problemas. Não só a Argentina, mas várias nações como Peru, Equador, Uruguai, Venezuela e Bolívia sofreram sérios retrocessos e quebras institucionais, enquanto outras como Chile e Brasil puderam administrar suas posições com um equilíbrio maior.

O Mercosul apresentou um recuo significativo do comércio intrazonas de cerca de 28% e o PIB nacional dos países membros acompanhou estas tendências negativas. Frente a estes acontecimentos, muitos questionaram a continuidade do Mercosul. Tensões prévias em negociações comerciais em bloco na OMC e divergências políticas entre os membros eram apontadas como razões para o encerramento deste ciclo. Para os críticos, o Mercosul era um empecilho uma vez que

o país atrelava seus destinos a países menores com os quais não compartilharia interesses ou agendas. Apesar de equivocado, este é um argumento recorrente, mas que na época foi rechaçado de forma decisiva pela administração do Presidente FHC, que escolheu o caminho da renovação dos compromissos sul-americanos.

Esta opção brasileira pelo relançamento da integração sul-americana e do Cone Sul inseriu uma renovada dinâmica nos processos regionais e criou bases diferenciadas de cooperação, *vide* a IIRSA e os investimentos do BNDES em seu âmbito. A partir destas iniciativas, o Mercosul retoma objetivos de aprofundamento dos laços regionais nos quais se destacam medidas políticas e econômicas, ao mesmo tempo em que se intensificam os esforços mais abrangentes na região. O ponto de partida foi a realização da Cúpula de Brasília em 2000, indicando que o compromisso brasileiro e sul-americano com seus projetos autóctones não seria abandonado apesar de dificuldades e controvérsias.

No campo político, a facilitação das viagens de cidadãos intrabloco, a criação do passaporte do Mercosul, extensão de intercâmbios e reconhecimento de diplomas (a partir de mecanismos de cooperação já existentes desde 1996 como o Protocolo de Integração Educativa), consistem-se em passos para o futuro trânsito livre nos moldes da UE. Estes esforços soma-se à preexistente rede de Mercocidades criada em 1995, com base em cooperação entre cidades dos países membros do bloco, com ênfase em aspectos sociais e de democratização do processo (visando a superação do chamado déficit democrático, desafio comum aos projetos de integração)[164].

Na arena econômica, ocorreu a assinatura do Protocolo de Olivos em Fevereiro de 2002 (entra em vigor em Fevereiro de 2004). O Protocolo institui o Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul para solução de controvérsias entre os Estados Membros. Apesar de já existir desde 1994 um Procedimento Geral de Reclamações no bloco, Olivos representou um salto qualitativo no estabelecimento de MSC (Mecanismos de Solução de Controvérsias) para o Mercosul, estando composto de três etapas: negociação direta, conciliação e arbitragem. A crise das papeleras referente à disputa entre uruguaios e argentinos pela instalação de usinas de celulose no Uruguai é um contencioso que recai neste âmbito, assim como diversas disputas comerciais.

A posse do Presidente Lula em 2003 manteve o ciclo iniciado por FHC,

intensificando esforços de extensão e aprofundamento com um viés de autonomia e reforço do poder regional. Dentre os projetos encaminhados houve a inclusão de novos Estados associados: Peru em 2003 e, em 2004, formalizaram-se os acordos com a Colômbia, Equador e Venezuela. No caso da Venezuela, sua candidatura a membro pleno do bloco foi igualmente formalizada, e em Julho de 2012, o país tornou-se parte integrante do Mercosul[165].

Em termos de aprofundamento, as iniciativas direcionaram-se a ajustes institucionais, projetos de infraestrutura, com elevada interdependência com a IIRSA (ver C), e na correção de assimetrias econômicas e sociais presentes nos países do bloco. Para lidar com estes aspectos, foi criado em 2004, e estabelecido em 2005 o FOCEM (Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul). Os objetivos oficiais do FOCEM são definidos em três pilares: "convergência estrutural, competitividade e coesão social". Setores como os de energia e tecnologia igualmente merecem crescente atenção, com foco nos biocombustíveis. Desde 2008, também se estabeleceu o Sistema de Pagamentos em Moeda Local (SML) entre Brasil e Argentina para que as importações e exportações possam ser realizadas em suas moedas nacionais.

De funcionamento similar às iniciativas europeias de correção de assimetrias regionais (FEDER na UE), o FOCEM recebe contribuições dos Estados parte, que redistribui a estes mesmos Estados de acordo com seus recursos e demandas. O Brasil é um dos maiores contribuintes, seguido da Argentina, enquanto Paraguai e Uruguai recebem mais ajuda. Uma iniciativa adicional para o desenvolvimento foi o Programa de Integração Produtiva do Mercosul de 2008 e o Fundo Mercosul de garantias para Micro, Pequenas e Médias Empresas, que se junta a mecanismos similares criados na origem do bloco.

Também ganham espaço as discussões sobre o Parlamento do Mercosul a partir de 2014, eleito por sufrágio universal (seu antecedente é a CPC mencionada). Desde 2007, o Instituto Social do Mercosul dedica-se à discussão e elaboração de políticas de cunho social comum e, em 2009, foi criado o Instituto de Políticas Públicas e Direitos Humanos (IPPDH). Temas de política comum relativos ao campo econômico e da segurança permanecem, mas sob a égide da Unasul.

As relações internacionais do Mercosul continuam detendo um espaço próprio

envolvendo os contatos entre os Estados membros e as negociações em bloco na OMC e com parceiros intra e extrarregionais[166]. Listando estes acordos devem ser mencionados na América do Sul os acordos com os Estados associados ao bloco em termos intrarregionais: o Acordo de Complementação Econômica Mercosul-Chile (ACE-35) assinado e em vigor desde 1996, o Acordo de Complementação Econômica Mercosul-Bolívia (ACE-36) assinado em 1996 e que entrou em vigor em 1997, o Acordo de Complementação Econômica Mercosul-Peru (ACE-58) e o Acordo de Complementação Econômica Mercosul-Colômbia/Equador/Venezuela assinado em 2004 e em vigor desde 2005 (ACE-59).

Outros acordos intrarregionais são o Acordo de Complementação Econômica Mercosul-México (ACE-54) de 2002, que entrou em vigor em 2003, o Acordo de Complementação Econômica Automotivo Mercosul-México (ACE-55), internalizado em 2002, e o Acordo de Complementação Econômica Mercosul-Cuba (ACE-62), assinado em 2006, em vigor desde 2007. Além disso, desde 2004, existem negociações na estrutura da ALADI visando a criação de um Espaço de Livre-comércio entre seus países membros. Neste mesmo ano formalizaram-se os acordos entre o Mercosul e a Comunidade Andina (CAN), que já vinham sendo negociados desde a Cúpula de Brasília em 2000.

Na dimensão dos acordos extrarregionais do Mercosul encontram-se: o Acordo do Jardim das Rosas com os EUA (4+1) em 1991, o Acordo Quadro Inter-Regional de Cooperação Mercosul e União Europeia (1995), o Entendimento de Cooperação sobre Comércio e Investimentos e Plano de Ação com o Canadá (1998), a Declaração sobre Cooperação em Comércio e Investimento e Plano de Ação com a AELC (Associação Europeia de Livre-comércio, 2000), o Acordo de Comércio Preferencial (ACP) com a Índia e a SACU (visando o estabelecimento de uma área de livre-comércio) ambos de 2004, o Acordo Regional de Livre-comércio com Israel (2007) e o Acordo Quadro para o Estabelecimento da Área de Livre-comércio Brasil-Turquia (2008). Em 2010, foram iniciadas conversações para o estabelecimento do Acordo de Livre-comércio Mercosul-Egito e, em 2011, Acordo de Livre-comércio Mercosul-Palestina, ainda em negociação. Outras negociações extrarregionais em andamento são as com o CCG (Conselho de Cooperação do Golfo), Jordânia e Paquistão, com a China, o Japão, a Rússia o CER (Acordo Austrália-Nova Zelândia para o Estreitamento das Relações Bilaterais, Coreia do Sul e Cingapura. Em 2008, realizou-se a I Reunião Ministerial Mercosul-ASEAN.

Destes, um dos mais relevantes continua sendo o com a UE e o aprofundamento de laços com a Ásia e a África. No que se refere a UE, o acordo de 1995 lançou o arcabouço para negociação entre os blocos com base nos pilares "diálogo político, cooperação e comércio". A previsão de conclusão destas negociações era 2004, o que não ocorreu. O compromisso com sua retomada e continuidade foi reafirmada com a Declaração de Lima (2007), a Declaração de Montevidéu (2008) e no Comunicado Conjunto de Praga (2009). Adicionalmente, o Brasil e a UE alçaram o relacionamento ao nível de diálogo estratégico. Estes esforços são complementares aos das alianças bilaterais e às coalizões de geometria variável sul-americanas e globais (Capítulo 4) e tem fortalecido os aspectos comerciais e políticos do bloco.

Recuperado de seu pior momento no início do século XXI, o comércio intrazona retomou seu ritmo de crescimento no período posterior a 2002, voltando a enfrentar dificuldades com a eclosão da crise econômica global. A Tabela 5 demonstra estes fluxos.

Tabela 5 – Totais Gerais-Mercosul

Ano	Exp.	Imp.	Saldo
1989	1.379.718	2.191.679	-811.961
1990	1.320.245	2.311.827	-991.582
1991	2.309.352	2.242.704	66.648
1992	4.097.470	2.228.563	1.868.907
1993	5.386.910	3.378.254	2.008.656
1994	5.921.475	4.583.271	1.338.204
1995	6.153.768	6.843.924	-690.156
1996	7.305.282	8.301.547	-996.265
1997	9.045.111	9.426.134	-381.023
1998	8.878.234	9.416.203	-537.969
1999	6.778.178	6.719.245	58.933
2000	7.739.599	7.796.209	-56.610
2001	6.374.455	7.009.674	-635.219

2001	[illegible]	[illegible]	[illegible]
2002	3.318.675	5.611.720	-2.293.045
2003	5.684.310	5.685.229	-919
2004	8.934.902	6.390.493	2.544.409
2005	11.746.012	7.053.699	4.692.313
2006	13.985.829	8.967.387	5.018.442
2007	17.353.577	11.624.752	5.728.825
2008	21.737.308	14.934.029	6.803.279
2009	15.828.946.773	13.107.441.700	2.721.505.073
2010	22.601.500.959	16.620.151.158	5.981.349.801
2011	27.852.507.305	19.375.741.394	8.476.765.911
2012*	11.103.585.783	8.610.158.854	2.493.426.929

*correspondente ao primeiro semestre.
Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC).

Esta recente recuperação não elimina os desafios que se colocam para o futuro do Mercosul e sua consolidação, como a própria definição do bloco na página brasileira do bloco indica. Segundo o sítio, o arranjo "pode ser considerado, atualmente, uma zona de livre-comércio e uma união aduaneira em fase de consolidação com matizes de mercado comum." Esta descrição indica o processo em andamento do bloco, assim como alguns de seus principais desafios como, por exemplo, a dupla cobrança da TEC, a continuidade do aprofundamento e a sustentabilidade macroeconômica do bloco com a superação das assimetrias entre os parceiros (principalmente os menores Paraguai e Uruguai), a definição do papel da Venezuela no bloco e a retomada do crescimento das nações do Cone Sul.

Como em qualquer integração, as políticas dos membros do bloco, e suas condições domésticas, afetam diretamente o futuro do projeto. Abaixo, examinam-se os membros plenos do Mercosul, Argentina, Paraguai e Uruguai, e de um Estado associado, o Chile, visando compreender suas dinâmicas uma vez que as mesmas impactam no Mercosul e nos projetos sul-americanos.

A.2) A Política Externa Argentina e as Parcerias Complementares: Paraguai, Uruguai e Chile

Além de serem ou membros plenos ou associados do Mercosul, os países acima listados possuem uma agenda própria de política interna e externa que impacta o futuro da região e o seu relacionamento bilateral com o Brasil. Dentre todas estas nações, a Argentina é uma das parcerias mais tradicionais do país.

A opção norte-americana da Argentina na Era Menem (1989/1999) representou uma quebra significativa dos padrões anteriores de relações internacionais. Até 1989, esta política concentrou-se no Cone Sul e na Europa Ocidental, em particular no período que cobre o início do século XX e a Segunda Guerra Mundial, seguindo-se a visão peronista da "Terceira Posição" que visava autonomia diante dos EUA e do mundo desenvolvido. No caso da relação com o Brasil, a alternância ocorria entre a rivalidade e a cooperação, com a parceria bilateral consolidando-se no período Sarney-Alfonsín, depois dos esforços dos anos 1970.

Este distanciamento dos EUA foi abandonado por Carlos Menem (e Domingo Cavallo à frente da economia), que levou ao extremo a "normalização do Estado" nos moldes discutidos no item 3.2. Orientando o modelo argentino estava a premissa do "Realismo Periférico" de Carlos Escudé que estabelecia, em linhas gerais, que nações periféricas de pequeno porte como a Argentina não detinham opções de inserção internacional autônomas dada sua baixa resistência, poucos recursos e vulnerabilidade, devendo alinhar-se aos centros de poder dominante buscando reconhecimento e benefícios. Sobre esta lógica que era definida pelo governo como "aquiescência pragmática" e "novo peronismo", Paradiso assim resume a opção argentina,

> Para os cultores da política do poder, a Argentina precisava tomar consciência das realidades básicas da ordem mundial e reagir de acordo. Um país de pouca relevância estratégica (...) devia ter o cuidado de não aborrecer as grandes potências (...) devia se colocar à sombra do polo hegemônico pós-industrial e abster-se (...) A fórmula escolhida nada tinha de sofisticada. Tratava-se simplesmente de dizer o que se supunha que o Norte quisesse ouvir e de fazer tudo o que se supunha que o Norte queira que fosse feito. (PARADISO, 2003, p. 281 e p. 285).

A adequação às "regras do jogo" e a clara opção pelo baixo perfil trazem consequências sérias para a economia e a posição internacional do país. Outro projeto afetado foi o da construção do Mercosul e sua sustentabilidade, acentuando as contradições de autonomia e alinhamento acima descritas na fase Collor-Menem. Durante todo o período inicial de consolidação do bloco, a Argentina manifestava

abertamente que sua "primeira prioridade" não era a integração regional sul-americana, em particular a partir de 1993 quando a linha da política externa de Itamar Franco retoma contornos autonomistas, mas sim sua relação preferencial com os EUA.

O polêmico termo "*Relaciones carnales*" demonstra os paradoxos da ação argentina que visava prioritariamente os EUA, mas que na ausência da prometida inserção ao norte, precisava sustentar seus compromissos com o Mercosul, uma vez que sua economia tornava-se cada vez mais interligada à brasileira como seu principal mercado consumidor. As sinalizações periódicas norte-americanas à Argentina em fases de tentativa de aprofundamento do Mercosul (ou de demandas brasileiras como o assento no CSONU) foram símbolos desta dinâmica pendular de Menem.

O esgotamento deste modelo argentino, assim como do brasileiro e de outras nações da região ocorreu entre 1997 a 1999. O caso argentino foi um dos mais graves ao lado do Equador e da Bolívia na América do Sul, dada a profundidade e extensão das medidas de Menem, que, na ausência de compensações e controles internos como no Brasil, geraram o completo desmonte do Estado e profunda crise social. Menem foi substituído por Fernando de La Rua e seguiram-se três anos de grave instabilidade e recuo socioeconômico, assim como de quebra do regime político. De 2000 a 2003, a Argentina teve cinco presidentes: de La Rua (Maio 2000/Dezembro 2001), Ramon Puerta (21/12 a 23/12/2001), Rodrigues Saá (23/12 a 31/12/2001), Eduardo Camaño (31/12/2001 a 01/01/2002) e Eduardo Duhalde (2002/2003), que transfere o governo ao democraticamente eleito Nestor Kirchner.

A Presidência Kirchner (2003/2007) retomou a estabilidade interna, alcançando sucesso relativo na recuperação econômica, que garantiu a sucessão presidencial a Cristina Kirchner, esposa do então Presidente, que tomou posse em 2007. Em termos de política externa, a Era Kirchner representou uma quebra nos padrões de alinhamento de Menem e uma tentativa de recuperar a autonomia. Esta tentativa de reforma ocorre em condições adversas, o que leva a periódicas crises com o Brasil e a tentativas de aproximação com o eixo Chávez (ver B). A situação argentina permanece oscilante, devido a diversos pontos de estrangulamento estruturais na produção (declínio industrial e recuo ao modelo agroexportador) e nos setores estratégicos como energia.

No ano de 2010, o ex-Presidente Nestor Kirchner faleceu, em meio à aceleração da corrida presidencial argentina prevista para 2011. Na oportunidade, não só Kirchner era o favorito à reeleição, como exercia o cargo de Secretário-Geral da Unasul, desempenhando relevante papel na integração sul-americana. Como resultado, a Presidente Cristina Kirchner reelegeu-se em 2011 para mais um mandato. O aprofundamento da crise econômica e medidas controversas no câmbio têm levado inúmeras instabilidades ao país e a elevação de conflitos comerciais com o Brasil. Além disso, a Presidente Kirchner elevou o tom de confrontação com a Grã-Bretanha devido à posse da Guerra das Malvinas/Falklands. Este movimento é impulsionado pelo contexto do trigésimo aniversário da Guerra e pela crise econômica, embasando a unificação do país em torno de uma questão nacional sensível.

Apesar destas tendências, a Argentina ao lado do Brasil, sustenta-se como o núcleo duro do Mercosul. No caso de Paraguai e Uruguai, similar situação de crise atingiu os países, e levou no pós-2005 a ascensão de governos de teor nacionalista no Paraguai (Fernando Lugo a partir de 2008) e de esquerda social democrata no Uruguai, Tabaré Vasquez. Iniciando pelo Paraguai, sua situação socioeconômica é uma das mais sensíveis no Cone Sul devido ao seu desenvolvimento incipiente e crises políticas periódicas. No caso político, a Cláusula Democrática tem representado um relevante papel na preservação da institucionalidade. Combinadas estas tendências trazem um quadro sensível que, para o Brasil, além do Mercosul envolve temas concernentes a Itaipu, à instalação de bases militares norte-americanas e aos brasiguaios.

A eleição de Lugo significou a ascensão de um governo com tendências populares e de esquerda no Paraguai. Logo após a posse, o governo iniciou uma campanha de teor nacionalista em torno da revisão do Tratado de Itaipu, tema que fora central para a campanha de Lugo. Em Setembro de 2009, os governos brasileiro e paraguaio assinaram um tratado para a revisão do preço pago pela energia, que foi aprovado pelo Senado do Brasil em Maio de 2011. Antes do reajuste, o Brasil pagava ao Paraguai U$ 45,31 por megawatt/hora, dos quais US$ 2,81 correspondem à energia, sendo o restante para cobrir a dívida paraguaia. Este valor foi triplicado a partir da conclusão do acordo. Outra demanda não foi aceita, a da possibilidade de vender a energia para terceiros países, mas a Eletrobrás concordou em que o Paraguai negocie diretamente com operadores nacionais. O Paraguai consome

apenas 5% da energia a que tem direito e vende os demais 45% ao Brasil (Eletrobras). No âmbito do FOCEM e da Unasul, o Paraguai é um dos países que mais recebe recursos econômicos, incluindo recentes investimentos em infraestrutura e de empresas brasileiras.

O governo Lugo foi destituído após um rápido processo de *impeachment* em Junho de 2012, e, em Julho, o país foi suspenso temporariamente do Mercosul e da Unasul. A suspensão ocorre em resposta aos procedimentos envolvidos na interrupção do governo Lugo *vis-à-vis* a cláusula democrática do Mercosul e da Unasul. Neste contexto, o Vice-Presidente Federico Franco iniciou novo debate sobre o preço da energia de Itaipu e mesmo sobre o pertencimento do Paraguai nos arranjos de integração do Cone Sul e da América do Sul. Como indicado, prevê-se que a reavaliação desta suspensão ocorra no âmbito das eleições presidenciais paraguaias de Abril de 2013 condicionada a realização de eleições democráticas e transparentes (o processo, porém, continua em andamento e aberto até Agosto de 2012, quando da finalização do texto).

O segundo tema, anterior a estas discussões, envolve a presença militar norte-americana no Paraguai e a instalação de bases militares na região da Tríplice Fronteira, considerada estratégica pelo Brasil e a Argentina. Desde 2005, este tema gera desentendimentos entre os parceiros e a justificativa para a presença dos EUA refere-se à ajuda e cooperação com o Paraguai no campo militar e, principalmente, a segurança na região. Na avaliação do DOS, a Tríplice Fronteira representa uma zona de ameaça e permeabilidade ao terrorismo internacional, o crime organizado, o tráfico de drogas, de drogas e o comércio ilegal de armas. A questão dos brasiguaios refere-se aos imigrantes brasileiros no Paraguai que detêm posse de terras no país, questionando-se, do lado paraguaio, a legalidade destes contratos. De forma ampla, e não só com relação aos EUA, o tema da segurança fronteiriça é um dos mais sensíveis das relações bilaterais.

Sobre o Uruguai, o mesmo apresentou políticas pendulares entre o Mercosul e os EUA durante os anos 1990. O debate interno apresentava a opção regional como secundária, mas como outros países alinhados da época à agenda norte-americana, os benefícios foram poucos e os custos econômicos significativos, estendendo-se à dimensão social. A situação do país como nação quase que exclusivamente agroexportadora contribuiu como fonte de fragilidade. Com isso, as relações com o

Brasil e o Mercosul permaneceram instáveis. Um dos principais momentos de desentendimento foi em 2004 quando ambos lançaram candidatos à presidência da OMC, Carlos Peres Del Castillo pelo Uruguai e Luis Felipe Seixas Correa pelo Brasil (o vitorioso foi Pascal Lamy).

Estas relações começam a apresentar tendências mais positivas a partir de 2005 com a posse de Tabaré Vasquez[167]. Com a campanha sustentada em um discurso de autonomia e recuperação, a prioridade de Vasquez nas relações externas passou a ser o eixo sul-americano. Esta prioridade continua sujeita a pressões internas e externas, como a crise da *papeleras* entre o país e a Argentina. Referente à instalação de indústrias de celulose na fronteira comum, o tema envolve dimensões ambientais e de desenvolvimento e representou um teste para os mecanismos de solução de crise do Mercosul. Em Novembro de 2009, José Mujica foi eleito Presidente do Paraguai, assumindo o cargo no ano de 2010.

Finalizando a análise do Cone Sul, é preciso mencionar o Chile a despeito de sua próxima relação com os EUA e sua adesão clara aos modelos neoliberais desde 1973 com a ditadura de Augusto Pinochet[168]. Desde 1996, o país é membro associado do Mercosul e com a posse de Michele Bachelet do Partido Socialista em 2006 intensificou seus esforços de aproximação com o Brasil e a integração sul-americana. Estes esforços residem na busca de alternativas à esfera norte-americana e as demandas de modernização e crescimento. Os potenciais de cooperação residem nas esferas políticas, comerciais e energéticas, mas ainda limitadas pelo fator EUA, pelos atritos do Chile com países vizinhos por demandas territoriais (Bolívia, Argentina, Peru) e pela percepção do país como detentor de menor poder relativo na região.

Apesar da elevada popularidade e aprovação do governo Bachelet, as eleições de 2010 levaram ao poder o candidato da direita Sebastian Piñera. A vitória de Piñera também representou o fim do domínio eleitoral da coalizão de esquerda que governava o país há duas décadas. A inflexão da política externa chilena voltou-se novamente aos EUA, deixando em segundo plano novamente os temas sul-americanos. Em seu primeiro ano de governo, Piñera enfrentou duas graves crises no país: o terremoto e a situação dos mineiros que ficaram presos no subsolo, e foram resgatados pelo governo sob intensa mídia. Desde 2011, devido à crise econômica e mudanças no sistema educacional e de legislação sindical, o governo tem enfrentado

diversos protestos populares.

B) A Região Andina

Assim como o Cone Sul, a região andina, correspondente ao entorno regional norte do Brasil é definida como estratégica devido às fronteiras e recursos compartilhados nos quais se inclui a Amazônia e sua biodiversidade, matérias-primas e recursos energéticos. A permeabilidade e extensão das fronteiras, desafios do meio ambiente e temas de segurança (tráfico de drogas, presença estrangeira) incluem-se na agenda de desafios comuns. A partir dos anos 1970, iniciativas externas específicas para esta zona de influência ganharam espaço, somando-se a políticas de ocupação e desenvolvimento como a construção da Transamazônica, a instalação da Zona Franca de Manaus e o projeto Calha Norte dentre outros. Nos anos 1990, a dimensão comercial e de infraestrutura foram ampliadas com a aproximação com as nações do Pacto Andino e as propostas de integração sul-americana, assim como a preocupação local com questões ambientais, recursos energéticos, de segurança e o objetivo brasileiro de conquistar uma saída para o Pacífico.

Os países da região detêm, ou detiveram, uma relação mais próxima com os EUA, principalmente a Colômbia e a Venezuela. Enquanto hoje a Colômbia mantém, como o Chile, uma aproximação maior com os norte-americanos, a Venezuela, a partir da administração de Hugo Chávez inseriu um componente de autonomia em suas políticas, como será discutido. Estes fenômenos aplicam-se de maneira similar a países como a Bolívia, o Peru e o Equador que demonstram um movimento pendular entre os EUA, a Venezuela e o Brasil (dinâmica que afeta também Guiana e Suriname). Frente a este cenário, cabe analisar as tentativas de integração e cooperação multilateral, assim como a política externa e prioridades das nações andinas em relação ao espaço sul-americano e perspectivas globais.

No âmbito da cooperação multilateral, o fim dos anos 1960 e dos 1970 marcam o surgimento de duas importantes iniciativas: o Pacto Andino e o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA). O Pacto Andino, ou Comunidade Andina, estabeleceu-se em 1969 com a assinatura do Tratado de Cartagena entre Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru. Em 1973, a Venezuela somou-se a estes membros originais. Em 1976, o Chile se retirou do acordo, seguido em 2006 pela Venezuela. Atualmente, o Pacto Andino é composto por Bolívia, Colômbia, Equador e Peru, tendo como membros associados Chile, Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai (Panamá e México são

observadores). A aproximação mais sistemática com o Brasil e os países do Cone Sul é relativamente recente, apesar do TCA, dinamizando-se a partir da I Cúpula de Brasília em 2000 e as Cúpulas Sul-Americanas seguintes de 2002 e 2004. Em 2004, o Mercosul e a CAN formalizam seus acordos (A.1).

Em 1978, foi estabelecido o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA). O compromisso do TCA foi firmado entre o Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela. Os objetivos oficiais do TCA eram a garantia soberania nacional dos países membros por meio de políticas de ocupação da região e integração física autóctone, assim como uso responsável dos recursos amazônicos a partir da perspectiva do desenvolvimento sustentável. Apesar das dificuldades, em 1995 as nações signatárias do TCA comprometeram-se com a criação da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), cuja sede permanente se estabeleceu em Brasília a partir de 2002. No âmbito das iniciativas de integração sul-americana, a OTCA representa um eixo complementar.

Uma das movimentações mais significativas na região refere-se ao surgimento de uma alternativa de esquerda às opções neoliberais da década de 1990 representada pela Venezuela de Hugo Chávez. Como visto no início deste item, a alternativa chavista possui teor e perfil tático diferenciado da brasileira, com a qual apresenta divergências e convergências. Depois de uma tentativa de golpe fracassada contra o Presidente Andrés Peres, Chávez assume o poder de forma legítima e democrática a partir de 1998 com o apoio das massas populares, em meio a uma das mais profundas crises sociais e econômicas da história venezuelana.

Tal crise era resultante do esgotamento do modelo político venezuelano sustentado no bipartidarismo e nas opções neoliberais dos anos 1990, que legaram ao país uma sociedade polarizada e um sistema econômico dependente da venda de petróleo para os EUA e compra de produtos agrícolas e industrializados deste país. Neste contexto, a campanha eleitoral foi sustentada na promessa da construção de um socialismo para o século XXI a partir da Revolução Bolivariana (que criou a República Bolivariana da Venezuela). Os principais pilares da Revolução Bolivariana são a quebra da dependência dos EUA, o desenvolvimento de uma política externa independente global e regional e uma agenda social[169].

O sustentáculo interno do projeto chavista é esta agenda social, que define como

prioridades a reforma do Estado e maior atenção aos setores de saúde, educação e alimentação, com o incentivo à participação popular diretamente no sistema via a realização periódica de plebiscitos. Deve-se destacar que este estilo de democracia participativa é um dos elementos mais controversos do regime chavista uma vez que as consultas populares estariam sendo usadas para reforçar um perfil autoritário e populista de Estado (alguns autores fazem uso do termo neopopulista). A despeito do potencial polarizador destas iniciativas, entre o que se define como povo e elite no discurso interno, as mesmas ocorrem por meio de canais constitucionais.

Em 2001, o próprio Chávez foi alvo de uma tentativa de golpe, que, segundo fontes do governo, teria sido encaminhado pelos EUA e empresários venezuelanos insatisfeitos com as ações de autonomia e estatização dos setores estratégicos, principalmente o energético. Estas pressões eram constantes sobre o governo desde a posse de Chávez, sendo simbolizadas por campanhas sistemáticas contra sua administração de parte da mídia e greves gerais. Desde a administração FHC, a estabilidade interna da Venezuela colocou-se como preocupação, com o Brasil fornecendo apoio e ajuda a este país quando necessário. Em 2003, foi criado o Grupo de Amigos da Venezuela, composto por Brasil, EUA, México, Chile, Portugal e Espanha.

Assim, não só Chávez, mas posteriormente seus aliados como Evo Morales e Rafael Correa agem por meio dos mecanismos legítimos instituídos para, posteriormente, alterá-los e reformá-los em termos constitucionais (tática similar vem sendo usada por Álvaro Uribe na Colômbia para modificar a constituição que impede mais uma reeleição de sua Presidência, sem sofrer críticas na mesma proporção). Em 2007, Chávez sofreu uma de suas primeiras derrotas eleitorais, revelando as contradições inerentes deste modelo. Além da pressão da continuidade do poder, a derrota relaciona-se às demandas sociais e econômicas nacionais cujas transformações ainda são incompletas.

O principal ponto de estrangulamento da política e economia venezuelanas continua sendo o mesmo de quando Chávez chegou ao poder: a dependência dos EUA e do comércio de petróleo. Esta dependência, derivada do incipiente desenvolvimento industrial e agrícola interno, insere um componente paradoxal em todo o projeto chavista e indica algumas de suas limitações práticas. A busca da necessária agenda de autonomia e reforma social doméstica é sustentada nas

receitas de exportação do petróleo aos norte-americanos.

Tais receitas mesmo sendo controladas pela PDVSA (Petróleos da Venezuela) estão sujeitas às oscilações dos preços das commodities. A queda recente dos preços do petróleo no mercado externo relaciona-se a algumas dificuldades chavistas na continuidade e aprofundamento de seus projetos internos. No cenário internacional, esta dependência contrapõe-se ao claro discurso anti-hegemônico e antiamericano, acentuado durante a era Bush filho e que com a posse de Obama e suas tentativas de diálogo e reaproximação foram um tanto esvaziados.

Apesar desta patente vulnerabilidade, o conteúdo de independência interna e externa tem prevalecido em três pilares: o citado discurso anti-hegemônico contra os EUA, a ALBA e as relações bilaterais com o Brasil e o Mercosul. Analisando estes elementos, o discurso anti-hegemônico envolve a busca de uma maior autonomia para o país com base na construção de um novo modelo de desenvolvimento econômico e paradigmas sociais e a procura por alternativas externas. Estas alternativas referem-se ao nível extrarregional e ao intrarregional.

No campo extrarregional, Chávez procurou aproximar-se de nações com retórica similar como o Irã e revitalizar o movimento dos não alinhados. A relação com a Rússia que, em 2008, foi representada por exercícios militares conjuntos na região das Américas e a cooperação tecnológica pretende oferecer um contrapeso à influência dos EUA. É preciso lembrar a atuação da Venezuela na OPEP, visando a elevação dos preços do petróleo e suas manifestações antiamericanas em instituições multilaterais como a ONU.

Na dimensão intrarregional, inserem-se as outras duas demandas prioritárias: a ALBA e as relações com o Brasil. A ALBA (Alternativa Bolivariana para os Povos da Nossa América) é um projeto de integração regional que oferece uma alternativa à ALCA e procura solidificar a presença venezuelana na América do Sul e no Caribe. No Caribe, tradicional zona de influência dos EUA, Chávez procurou, além da ALBA, investir em projetos de teor políticos e econômicos conquistando novos mercados para o petróleo, assim como fornecedores agrícolas para o país (o principal instrumento de atuação consiste-se na Petrocaribe). A base do financiamento destas políticas, somadas a ajuda e parcerias com outras nações como Argentina, Equador e Bolívia é mais uma vez o petróleo.

Além de ser concorrente da ALCA, a ALBA pode ser percebida como uma iniciativa tanto complementar quanto oposta ao terceiro pilar prioritário da política externa de Chávez, as relações com o Brasil e o Mercosul. Representando iniciativas de integração em espaços geográficos similares, a ALBA e os projetos sul-americanos do Brasil, são caracterizados pelo mesmo conteúdo de autonomia, mas com posturas e realidades diferenciadas. Os projetos brasileiros, incluindo o Mercosul, sobrepõem-se à ALBA, integrando-as a seu arcabouço. Como citado, em 2006 a Venezuela tornou-se membro associado do Mercosul, validando a parceria com o Brasil que se consolidou em Julho de 2012 com a finalização da integração da Venezuela ao bloco, agora como membro pleno.

Em 2011, o diagnóstico de câncer de Chávez inseriu um componente diferenciado na política venezuelana, abrindo o debate sobre o futuro do projeto por ele implementado na hipótese de sua ausência e afastamento do poder. A questão continua em aberto e Chávez declarou-se curado da doença após tratamento em Cuba em 2012, formalizando sua candidatura as eleições presidenciais deste mesmo ano (o processo continua em andamento até a finalização do texto em Agosto de 2012, e Chávez tem como seu principal concorrente Henrique Capriles, que unificou os partidos de oposição).

No que se refere ao entorno regional, devido à opção colombiana de alinhamento com os EUA e o Plano Colômbia de combate às drogas, a Presidência Álvaro Uribe (2002/2010) e a de Hugo Chávez enfrentaram diversos desacordos diplomáticos. Devido a suas políticas de combate ao tráfico e forte repressão às guerrilhas de esquerda e de direita[170], somadas à reconstrução do Estado colombiano, Uribe era bastante popular. As relações diplomáticas Venezuela-Colômbia somente foram restauradas com a posse de uma nova presidência na Colômbia em Agosto de 2010, que deu início ao governo de Juan Manuel Santos. Santos e o novo congresso eleito reverteram algumas políticas de Uribe como a concessão das bases militares aos norte-americanos. Isto não significou a reversão do Plano Colômbia ou o rompimento de laços comerciais com os EUA, aprofundados pelo tratado bilateral de livre-comércio, aprovado pelo congresso deste país em 2011 depois de longo processo de negociações[171].

Outro componente desde quadro das relações da Venezuela com seu entorno foi o incremento das triangulações estratégicas deste país com o Brasil e os EUA. Um dos

componentes da aproximação entre EUA e Brasil no período recente refere-se a esta contraposição indireta de Chávez, o mesmo se aplicando às interações Brasil-Venezuela. O eixo brasileiro, entretanto, é o que predomina nestas triangulações regionais, *vide* seus projetos sul-americanos. É preciso ressaltar que os recursos de poder brasileiros na região e sua posição global o tornam líder natural deste espaço, apesar da influência localizada de algumas nações como a Venezuela e dos desentendimentos com parceiros nesta região e no Cone Sul.

Avaliando estas oscilações na região andina, além da Venezuela, a Bolívia é outro parceiro com o qual o país detém uma relação político-diplomática importante. O principal teor desta relação é o energético, representado pelo comércio de gás entre as duas nações e as dificuldades bilaterais envolvidas neste processo de produção, distribuição e compra do bem. Detentor de significativas reservas de gás, a Bolívia caracteriza-se por uma real heterogeneidade geográfica, econômica e social que contribui para fortes instabilidades e polarizações sociais ao longo de sua história.

Enquanto as regiões que concentram estes recursos atingiram um maior grau de desenvolvimento, como Santa Cruz de La Sierra que detém quase 30% do PIB boliviano, outras são marcadas pela desigualdade e exclusão, principalmente das populações de origem indígena. Tais populações formam a base de apoio eleitoral do Presidente Evo Morales, eleito em 2005, e concorrendo à reeleição em 2010, o que acentuou divisões internas no país. Pertencente ao MAS (Movimento ao Socialismo), Morales representa setores da população que foram mantidos à margem do processo político durante muitos anos, estando suas origens ligadas aos cocaleros (Chaparre).

A ascensão de Morales[172] ao poder representou a crescente influência destes grupos e aprofundou fragmentações e polarizações entre estas populações e os departamentos mais ricos (os departamentos correspondem aos governos estaduais no Brasil). Tais departamentos que já haviam conquistado significativa autonomia na última década oferecem oposição sistemática a Morales e suas propostas de reforma constitucional, organizando greves gerais e plebiscitos nos quais manifestam abertamente seu desejo de autonomia do governo central. Estas demandas por soberania têm sido rechaçadas pela administração Morales, mantendo-se latentes.

Para o Brasil, a posse de Morales, assim como de outros governos que propunham

reformas à agenda neoliberal, foi vista como positiva e uma oportunidade de aprofundar as parcerias no setor energético. O maior símbolo desta parceria foi a construção do GASBOL (Gasoduto Brasil-Bolívia) e o seu funcionamento a partir de 1996, fechando um ciclo de cooperação e conflito neste setor que se deu ao longo do século XX dos quais foram marcos a Guerra do Chaco (1929), os Acordos de Roboré (1958) e os estudos para a instalação do gasoduto (1979/1985), permeados por críticas bolivianas ao suposto imperialismo brasileiro. Estas críticas, assim como as políticas de Morales, relacionam-se a fases de crise interna e necessidade de reafirmação do poder nacional boliviano, externalizando suas dificuldades.

No período recente, um dos momentos de baixa no relacionamento bilateral foi a decisão do governo boliviano de anunciar em 1/05/2006, a nacionalização do setor de hidrocarbonetos, dominado por empresas multinacionais (Lei dos Hidrocarbonetos). A Petrobras Bolívia que havia feito investimentos consideráveis para o desenvolvimento dos setores de produção e distribuição de gás foi uma das mais afetadas (ao lado da Repsol, da Total, British Gas, British Petroleum e da Pluspetrol) por este processo, que se somou à elevação prévia dos impostos sobre o setor.

Como nas oportunidades anteriores nas quais foi realizada, 1937 e 1969, a nacionalização foi justificada com base na soberania nacional e nas demandas de desenvolvimento da Bolívia. E, como nestas demais oportunidades, dilemas similares se colocaram novamente: a insatisfação dos departamentos produtores com o poder central, as dificuldades logísticas de sustentação das operações sem os investimentos, mão de obra e tecnologia estrangeira e a dependência da venda dos hidrocarbonetos ao mercado externo, principalmente do gás ao Brasil.

Com este processo, o setor dos hidrocarbonetos passou a ser controlado pela YPFB (*Yacimienetos Petroliferos Fiscales Bolivianos*). Em 2007, a YPFB comprou por US$ 112 milhões as refinarias da Petrobras que operam no país. Apesar disso, a Petrobras conseguiu recuperar e sustentar seus investimentos, mas a situação permanece em aberto e com algumas contradições. O ano de 2009 tem apresentado uma inflexão na relação bilateral devido à diminuição do consumo de gás boliviano pelo Brasil, o que tem afetado a economia do país vizinho. A crise de 2008 dos mercados internacionais é um dos fatores que explica esta redução, que também se relaciona a maior disponibilização de fontes alternativas de energia (hidrelétrica, térmicas) e a

descoberta de novas reservas no Brasil (pré-sal). Parte deste movimento responde às constantes pressões bolivianas pelos aumentos no preço do gás, acusações de que a Petrobras possuiria dívidas com o país e o temor de efetuar novos investimentos em uma situação de pouca clareza de regras, que se estende a outras empresas estrangeiras do setor energético.

Outros incidentes envolvendo interesses brasileiros com a Bolívia referem-se à situação de brasileiros ilegais no território deste país na fronteira e as pressões sobre empresas de setores como infraestrutura e mineração no país (neste segundo campo, crise similar ocorreu com o Equador de Rafael Correa). A Bolívia possui tensões fronteiriças históricas com o Chile referentes à saída para o mar e recentes desentendimentos com a Colômbia e os EUA por conta do combate ao narcotráfico na região andina, com forte presença do movimento cocalero. O processo de nacionalização de empresas estrangeiras, crise econômica e social (e distúrbios internos gerados por grupos de oposição) e disputas com os EUA envolvendo a questão do tráfico de drogas formam um conjunto de desafios significativos para a presidência Morales, cumprindo seu segundo mandato desde 2009.

No caso do Equador, Rafael Correa foi eleito com uma agenda de recuperação do Estado e inclusão social na esteira da crise neoliberal dos anos 1990. Desde a sua posse em 2006, polarizações internas tradicionais da sociedade equatoriana fazem-se presentes, assim como conflitos periódicos com a Colômbia e os EUA (além de disputas de fronteira com o Peru nas quais o Brasil é frequentemente mediador). A relação com o Brasil apresentou oscilações, existindo crises com empresas brasileiras no país como a Odebrecht. Os investimentos brasileiros na infraestrutura e financiamentos do BNDES foram objeto de acusações de imperialismo, mas vem sendo administradas pela diplomacia brasileira dentro de parâmetros jurídicos e institucionais como no caso da nacionalização do gás boliviano. Em 2010, Correa sofreu uma tentativa de golpe devido ao crescimento da oposição interna, mas conseguiu reverter o quadro.

Finalmente, é preciso mencionar os interesses brasileiros e recente aproximação com Guiana e Suriname tanto do ponto de vista comercial e estratégico, que tem aberto portas pouco exploradas nas fronteiras mais ao norte do país. Oportunidades comerciais e temas ambientais compõe esta agenda em formação que se insere nos projetos mais abrangentes de integração regional desenvolvidos pelo Brasil no

continente.

Analisadas as particularidades do Cone Sul e da Região Andina, é preciso avaliar o caráter e os desenvolvimentos das iniciativas sul-americanas brasileiras e suas perspectivas regionais e globais.

C) A Integração Sul-Americana: a IIRSA, a CASA e a Unasul

Assim como o continente africano, a América do Sul detém inúmeras vantagens comparativas que permitiriam uma inserção internacional mais decisiva no equilíbrio de poder mundial. Estas vantagens confeririam ao continente autossuficiência em setores como o energético e de produção de alimentos. Todavia, para que estes potenciais possam ser explorados em sua plenitude duas condições básicas precisam ser alcançadas: a do desenvolvimento autóctone e da integração regional[173].

Interdependentes, estas condições somente começaram a ser buscadas em conjunto de forma mais sistemática a partir de 2000 quando, por iniciativa brasileira, foi convocada a Cúpula de Brasília (ou I Reunião de Presidentes da América do Sul). Projetos prévios como o Mercosul de 1991 e a experiência acumulada na ALALC e na ALALC consistiram-se em passos fundamentais para este novo momento da integração sul-americana. Nesta recente história, a Cúpula de Brasília representou um importante salto qualitativo das relações internacionais do continente, sendo realizada a luz da crise neoliberal dos anos 1990. Historicamente, esta foi a primeira vez que os doze Chefes de Estado reuniram-se buscando a construção deste futuro comum. Sobre esta Cúpula Sul-Americana de Chefes de Estado, o Presidente FHC afirmou,

> A Cúpula de Brasília foi sem dúvida um evento de importância histórica, ao reunir pela primeira vez todos os Presidentes sul-americanos. Nosso encontro não foi em vão. Os entendimentos alcançados, a convergência de visões, o sentimento partilhado em torno do futuro que almejamos para nossos povos, todas essas são conquistas importantes que nos seguirão inspirando em nossa tarefa comum de organizar a América do Sul, uma região — como disse no discurso de abertura do encontro — cuja vocação de grandeza está na liberdade, no desenvolvimento e na integração[174]. (CARDOSO, 2000).

Na oportunidade, além da recuperação do Mercosul, a Cúpula, que ocorreu simultaneamente ao lançamento do Plano Colômbia pelos EUA, os Estados sul-americanos se comprometeram com políticas regionais voltadas ao desenvolvimento e ao social. O resultado mais significativo da Cúpula foi a criação da IIRSA, visando a integração física da América do Sul e o desenvolvimento regional. As áreas prioritárias

da IIRSA são transporte, energia e telecomunicações, objetivando a redução das assimetrias sociais e econômicas do país. O plano de ação da iniciativa define, oficialmente, dez eixos de integração e desenvolvimento: o andino, o andino meridional, o capricórnio, a hidrovia Paraguai-Paraná, o Amazonas, as Guianas, o Sul, Interoceânico central, o Mercosul-Chile e o Peru-Brasil-Bolívia[175]. Financiados pelo BID em sua maioria, além do BNDES, PROEX e CAF, os projetos da IIRSA tem apresentado resultados graduais, ainda que sujeitos as oscilações políticas, econômicas e sociais descritas nos itens anteriores e legado novos caminhos às iniciativas sul-americanas de um ponto de vista autônomo.

Em 2002, na II Reunião de Presidentes da América do Sul realizada em Guayaquil no Equador estes princípios foram reafirmados, indicando a continuidade do compromisso regional. Com a nova administração Lula, os projetos da IIRSA e os objetivos políticos, sociais e diplomáticos da integração sul-americana acentuaram seu componente de assertividade e autonomia. Este processo corresponde às transformações qualitativas da política externa brasileira, dentre as quais está inserido o fortalecimento da base continental como uma plataforma preferencial de projeção de poder.

Os resultados político-diplomáticos destas cúpulas e os projetos em andamento pela IIRSA permitiram lograr novos avanços a partir da III Reunião dos Chefes de Estado da América do Sul realizada em Cusco no Peru em 2004. Nesta reunião, o Brasil apresentou uma proposta para tornar a integração mais sólida e multifacetada. Assim, foi lançada a Comunidade Sul-Americana de Nações (CSNA, mais conhecida como CASA). A CASA procurou agregar os conteúdos da IIRSA em seu plano de ação (Agenda de Implementação Consensuada 2005/2010), ressaltando a importância da continuidade da integração física da América do Sul e a sua junção a uma linha diplomática, como mencionado, mais abrangente e assertiva. As bases da CASA encontram-se descritas na Declaração de Cusco e na Declaração de Ayacucho.

A I Cúpula da CASA realizou-se em 2005 e em seu discurso o Presidente Lula delineou a vocação e relevância deste projeto regional,

> A Comunidade Sul-Americana de Nações é muito mais do que uma construção política e jurídica, fruto de voluntarismo. Somos 350 milhões de homens e mulheres, determinados a realizar todas as potencialidades de uma região dotada de imensos recursos naturais e humanos (...) Temos graves problemas sociais, mas também a clara determinação de resolvê-los. Queremos fazer do nosso Continente uma região de paz, apta a resolver seus contenciosos com os instrumentos da negociação

> política (...) A América do Sul junta-se às demais grandes unidades geográficas do mundo, que dispõem, todas, de mecanismos de concertação política e econômica (...) em um mundo interdependente como o nosso, não podemos ficar confinados em nossas fronteiras nacionais. Aprendemos que nossas iniciativas internacionais, sobretudos aquelas em nosso entorno regional, são fundamentais para os destinos de nossos países. E o Brasil decidiu associar o seu destino ao futuro e ao destino da América do Sul. (LULA, 2005, pp. 55-56 e p. 61).

A nova identidade política do bloco sul-americano já foi reafirmada com clareza em seu primeiro ano de existência com a realização da I Cúpula América do Sul-Países Árabes (ASPA) realizada em Maio de 2005 em Brasília. Como objetivos do encontro, o primeiro deste porte entre estas regiões, foram definidos a aproximação bilateral entre os blocos de países árabes e sul-americanos nos campos político, econômico, social cultural e diplomático, abrindo novas oportunidades de cooperação em nível regional e global[176]. Na oportunidade, foi assinada a Declaração de Brasília e o Acordo-Quadro de Cooperação Econômica entre o Mercosul e o Conselho de Cooperação do Golfo. Estabeleceu-se um cronograma de reuniões subsequentes entre as diplomacias dos dois blocos, visando discutir o aprofundamento e extensão desta parceria e seus temas. Como resultado, ampliaram-se contatos entre as regiões e, em 2009, foi realizada em Doha no Qatar a II Cúpula da ASPA, dando continuidade a esta dinâmica. A eclosão da Primavera Árabe em Dezembro de 2010, processo ainda em andamento, desacelerou esta dinâmica de cúpulas. Entretanto, foram preservados os contatos político-econômicos bilaterais do Brasil na região e esta estrutura de negociações visando sua retomada.

Outra iniciativa de caráter e propósitos similares foi a realização da I Cúpula América do Sul-África (ASA) em Novembro de 2006[177], sob a presidência compartilhada de Brasil e Nigéria (país onde a reunião foi realizada). O Fórum Cooperativo África-América do Sul foi um dos resultados da reunião (ASACOF) criado a partir da Declaração de Abuja. Desde sua criação, já foram realizadas IV Reuniões Ministeriais da ASA, a última ocorreu em Novembro de 2011, em Malabo (Guiné Equatorial). A ASA possui forte componente político e econômico, visando o estreitamento de laços entre os continentes africano e sul-americano e se insere no projeto de retomada das ações brasileiras na região.

Deve-se destacar que ambas, ASPA e ASA, encontram-se inseridas no projeto de reafirmação do eixo multilateral global da política externa brasileira e de suas tradicionais parcerias no eixo Sul-Sul. Assim, as dimensões sul-americanas desta política surgem combinadas às globais das relações internacionais do país. Além das

oportunidades que se colocam para as regiões dentro de suas especificadas, a dimensão global destas iniciativas horizontais envolve negociações multilaterais na ONU e na OMC, ao lado de uma agenda comum de reformas e atualização das relações internacionais. Igualmente, estas cúpulas somam-se às Cimeiras Europa, América Latina e Caribe de histórica importância para o relacionamento entre os continentes.

Em 2006, realizou-se a II Cúpula da CASA que, a partir de 2007, tornou-se Unasul (União de Nações Sul-Americanas)[178], tendo como base uma proposta do Presidente da Venezuela Hugo Chávez. Somada à mudança de nome, foram discutidas questões referentes à criação de um Banco do Sul e de uma moeda comum para a região, igualmente sugeridas por Chávez. A crise global de 2008 reduziu o ritmo destes processos, mas não impediu a continuidade dos avanços políticos como pode ser percebido pela criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS).

O CDS foi aprovado na Cúpula extraordinária da Unasul de 2008 e consiste-se em um importante passo na elaboração de políticas de defesa comuns para a região, ressaltando a importância do setor estratégico e da autonomia. Observa-se um contraponto direto à década de 1990. Em 2009, o CDS já se viu confrontado por um desafio: o acordo entre EUA e Colômbia para a ampliação do uso das bases militares nesta nação, o que levou Uribe a se ausentar, inclusive, de reuniões do CDS e da Unasul previstas para este ano. Embora não possa impedir a implementação deste acordo, o CDS tem como objetivo funcionar como um interlocutor regional nestes temas. De uma forma geral, tanto Colômbia quanto EUA poderiam ter conduzido o assunto de maneira mais transparente no âmbito destes novos arranjos institucionais.

No ano de 2010, a Unasul realizou sua III Cúpula na Argentina e a IV Reunião Ordinária de Chefe de Estados e de Governo em Georgetown (República Cooperativa da Guiana) em Novembro. Nesta IV Reunião foi estabelecido o Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da Unasul sobre Compromisso com a Democracia[179]. Segundo o Artigo I do Protocolo[180], indica que

> O presente Protocolo será aplicado em caso de ruptura ou ameaça de ruptura da ordem democrática, de uma violação da ordem constitucional ou em qualquer situação que ponha em risco o legítimo exercício do poder e a vigência dos valores e princípios democráticos. (PROTOCOLO ADICIONAL, 2010, s/p).

Atualmente, de acordo com informações do MRE,

> A Unasul conta hoje com oito conselhos ministeriais: a) Energia; b) Saúde; c) Defesa; d) Infraestrutura e Planejamento; e) Desenvolvimento Social; f) Problema Mundial das Drogas; g) Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Inovação; h) Economia e Finanças. A Unasul conta ainda com dois Grupos de Trabalho: a) Integração Financeira (agora subordinado ao Conselho de Economia e Finanças); e b) Solução de Controvérsias em Matéria de Investimentos, em cujo âmbito estuda-se a possibilidade de criar mecanismo de arbitragem, Centro de Assessoria Legal e código de conduta para membros de tribunais arbitrais. (Unasul, 2012, s/p)[181].

A posição dos EUA, como analisado no 3.4, é ambígua com relação aos esforços brasileiros e sul-americanos. Embora recebam positivamente estas movimentações brasileiras, pois as mesmas geram estabilidade e equilíbrio regional, os EUA precisam administrar esta assertividade, e exibem reações por vezes ainda no campo do poder duro (bases militares, quarta frota). Existe a percepção que uma eventual retomada de negociações comerciais da ALCA ou em outros moldes precisará lidar com uma frente mais unida na região. No mesmo nível, iniciativas como a ASA e a ASPA representam alternativas aos intercâmbios destas regiões com os norte-americanos. Ou seja, assim como no caso da Venezuela, existem padrões de convergência e divergência nestas relações e nos projetos em andamento.

Não existe opção excludente entre o Mercosul e a Unasul, mas complementaridades que, ao longo da evolução dos processos locais, sofrerão ajustes e modificações. É preciso mencionar, que as ações brasileiras na região das Américas buscam também fortalecer parcerias além do âmbito sul-americano, englobando zonas tradicionalmente mais distantes da diplomacia como o Caribe e América Central. A Missão de Paz no Haiti e a atuação em Honduras na crise de 2009 são exemplos desta postura. Também é fundamental mencionar que as ações brasileiras ocorrem em respeito à Carta da OEA e seus princípios estabelecidos, buscando a consolidação da democracia e governança regionais de forma abrangente. Estas iniciativas convivem com projetos prévios como a FOCALAL (Foro de Cooperação América Latina-Ásia do Leste).

No que se refere a propostas de integração regional para a América Latina e Caribe, a iniciativa mais recente é a da CELAC, criada em Fevereiro de 2010. O processo tem suas origens nos esforços da I Cúpula da América Latina e do Caribe sobre Cooperação e Desenvolvimento (CALC) de 2008, no qual foram dominantes os temas da integração e desenvolvimento sustentável (e que resultaram na Declaração de Salvador). Na II CALC em 2009 foi estabelecido o Plano de Ação Montego Bay, visando o aprofundamento da cooperação em áreas concretas de interesse mútuo:

energia, temas sociais, infraestrutura são algumas destas áreas.

Tais projetos se encontram em andamento, enfrentando desafios significativos, em particular a partir da crise econômica global de 2008. Desta forma, a América Latina tem enfrentando um quadro de instabilidade internacional com impactos domésticos que, por vezes, trazem efeitos de desaceleração sobre os esforços de cooperação multilaterais. Para o Brasil, cuja liderança se demonstrou essencial para o encaminhamento destas agendas de integração, estas questões estratégias surgem como ainda mais sensíveis. Pode-se perceber pelas discussões apresentadas que a dimensão regional da política externa brasileira, do Norte ao Sul, é componente prioritário da agenda de relações internacionais do país.

Independente de questionamentos que possam surgir em momentos de dificuldade (ou de desacordos nos intercâmbios regionais) é preciso compreender uma realidade importante da política internacional: nenhum projeto de integração ou de parceria elimina por completo desentendimentos e, segundo, nenhuma nação que busca ascensão global pode deixar de lado seu espaço regional. Se o Brasil conquistou cada vez mais um espaço mundial é porque a base hemisférica de suas relações permite, por sua estabilidade e solidez, sua projeção ao mundo.

4. O Brasil e o Mundo

Como analisado, as transformações do sistema internacional e da política externa brasileira têm sido intensas nos últimos vinte anos. Neste processo, princípios clássicos e temas contemporâneos compõem as relações internacionais do Brasil do espaço regional ao global. Neste capítulo, o objetivo é apresentar estas ações de dimensão global, avaliando-as nos eixos Norte e Sul e em termos de intercâmbio bilaterais e multilaterais. No Eixo Horizontal, são examinadas as alianças de geometria variável do IBAS, do BRICS e as parcerias no mundo em desenvolvimento. As nações que compõem o IBAS e os BRICS igualmente se encontram no grupo BASIC (Brasil, África do Sul, Índia e China) que emergiu no âmbito ambiental.

No caso, estas alianças de geometria variável tornam-se cada vez mais amplas, representando coalizões relevantes na discussão de temas da agenda multilateral. Como abordado no Capítulo 1, este fortalecimento ocorre no contexto da primeira década do século XXI por uma combinação de fatores: a crescente emergência e assertividade do Sul, o unilateralismo dos EUA e a permanência das estruturas de poder mundial vigentes desde o fim da Segunda Guerra Mundial, sem atualização ou reforma apesar dos desenvolvimentos da política internacional. Estes desenvolvimentos apontam para o reordenamento e desconcentração de poder em nível global, o que indica a relevância de que sejam realizadas reformas e atualizações destas estruturas para sua democratização e maior representatividade. Comentando sobre o tema em palestra de 2008, o então

Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim indicava que,

> O Brasil pode colaborar para uma ordem mundial menos estática e hierarquizada. É raro, hoje, em relação a qualquer tema de interesse global, que surja um grupo de países no qual o Brasil não esteja presente, de uma forma ou de outra (BRICs, IBAS, G-20, G8+5, G-4, etc.). Os contornos essenciais da presente ordem multilateral foram definidos na década de 1940. Trata-se agora de redefinir o papel dos países em desenvolvimento nessa ordem institucional que completa mais de seis décadas de existência. (AMORIM, 2011c, p. 41).

No eixo vertical são abordadas a parceria estratégica com a União Europeia e os laços com o Japão (também se encontra uma breve análise sobre a experiência do G4 como exemplo de parceria mista)[182]. Os "G20" comercial e financeiro que correspondem respectivamente a dinâmicas horizontais (G20 comercial) e de eixos combinados (G20 financeiro) encontram-se avaliadas no item 5.3 (incluindo o estudo da atuação destas alianças nos mesmos).

4.1 O Eixo Horizontal: a Cooperação Sul-Sul

Prioritária na tradição global-multilateral da política externa brasileira, a cooperação Sul-Sul dominou a agenda nacional nos anos 1970 e 1980, perdendo terreno na década de 1990, como analisado no capítulo anterior. Ainda que ensaios de retomada iniciem-se na metade final do segundo mandato de FHC, foi somente com a ascensão do governo Lula que estas iniciativas ganharam maior densidade e solidez, observando a continuidade desta postura no governo em andamento de Dilma Rousseff.

Avançando para além do espaço sul-americano, a cooperação Sul-Sul recuperou seus espaços na África, no Oriente Médio e na Ásia e inseriu componentes diferenciados nestas relações, que contaram com a receptividade de novos e antigos parceiros. Nesta dinâmica, contatos bilaterais foram reforçados e somaram-se a atualizadas e inéditas alianças de geometria variável, construídas em torno de propósitos econômicos, sociais, estratégicos e diplomáticos, devendo-se examinar estas dinâmicas e sua evolução no pós-Guerra Fria.

A) IBAS[183]

Potências médias, nações emergentes, grandes Estados periféricos, países em desenvolvimento, muitas são as classificações que podem ser atribuídas à Índia, Brasil e África do Sul (sendo todas estas nações membros do BRICS igualmente). Localizadas respectivamente na Ásia, África e Américas cada uma destas nações representa Estados pivô em suas respectivas esferas de influência, detendo um passado colonial comum e um presente e futuro de renovadas possibilidades de inserção devido a seus recursos de poder. Ao longo de suas histórias, apresentaram relações internacionais condizentes com um propósito de autonomia, sujeitas a oscilações ao alinhamento ou minimalismo derivadas de suas contradições e potencialidades.

Assim, são países que se encontram pressionados por sua condição de países do Terceiro Mundo com sociedades complexas, multiétnicas e caracterizadas pelo desafio da inclusão, da superação das desigualdades e solidificação de regimes democráticos. No caso da África do Sul, este é um processo ainda mais recente do que nos demais parceiros, uma vez que o país ainda se mantém pressionado pelas demandas da reconciliação doméstica pós-apartheid e por um entorno regional mais instável como visto no item 2.5. O estabelecimento do nível trilateral entre Brasil, Índia e África do Sul complementa esforços prévios, e lhes atribui novo caráter e densidade ao longo da última década, explorando as inúmeras áreas de interesses complementares dos membros do IBAS. Lembrando as origens do IBAS, na realização da IV Cúpula do grupo em Brasília no ano de 2010, o Presidente Lula afirma que,

> O lançamento do IBAS, junto com a África do Sul e a Índia, foi meu primeiro compromisso em política externa. O IBAS é nossa resposta a uma ordem internacional desigual e injusta, incapaz de resolver antigos problemas, como a pobreza extrema e a fome de milhões de seres humanos. Uma ordem que também não oferece soluções para as novas ameaças que se multiplicam, como a degradação ambiental e a insegurança alimentar e energética. Somos três grandes democracias multiétnicas do mundo em desenvolvimento, unidas para propor e construir, sem antagonismos, com firmeza e continuidade de propósitos. (...) O IBAS

> enfrentou o ceticismo dos que preferem a inércia à ação. Nossas realizações provam que temos motivos para olhar o futuro com otimismo. Tenho certeza que outros frutos virão. (SILVA, 2010, s/p).

Afinal, até a criação do IBAS, a despeito de esforços bilaterais e apesar da identidade e vulnerabilidades comuns, as alianças entre estes países estiveram diluídas em organismos multilaterais maiores como a ONU e o G77, não existindo uma aproximação mais sistemática entre estes Estados. Esta situação repetiu-se no pós-Guerra Fria, em particular na década de 1990 com a perda de referenciais de alinhamento (e desalinhamento), a aceleração da globalização, o aumento das assimetrias globais e a dificuldade do diálogo Norte-Sul.

Diante deste cenário, a primeira década do século XXI e suas pressões relativas aos dilemas da crise social, da não inclusão e atualização do sistema internacional e suas estruturas de poder, da paralisia em negociações, do unilateralismo de Bush filho, levou a uma necessária e gradual aproximação entre estas potências médias. Por sua vez, esta aproximação também emerge a partir da percepção autóctone destas potências da importância de recuperar suas identidades e sua autonomia internacional (mesclando dimensões pragmáticas e ideológicas que sustentam suas visões e prioridades comuns).

Neste sentido, é relevante recuperar a trajetória do IBAS: o Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (também conhecido como G3) foi estabelecido em Junho de 2003[184] pelos Ministros das Relações Exteriores do Brasil, Celso Amorim, da Índia, Yashwant Sinha, e da África do Sul, Nkosazana Dlamini-Zuma. Na oportunidade foi emitida a Declaração de Brasília na qual os três países comprometem-se a estabelecer consultas regulares de alto nível a fim de estabelecer e aprofundar a cooperação trilateral em diversos setores sociais, políticos, econômicos, diplomáticos, científicos e estratégicos. Segundo a Declaração de Brasília, 2003,

> Este constituiu um encontro pioneiro de três países com democracias vibrantes, das três

> regiões do mundo em desenvolvimento e atuantes em escala global, com o objetivo de examinar temas da agenda internacional e do interesse mútuo. Nos últimos anos, notou-se a importância e o diálogo entre países e nações em desenvolvimento do Sul (...) Os Ministros decidiram denominar este grupo de "Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul" (IBAS) (DECLARAÇÃO DE BRASÍLIA, 2003 in GARCIA, 2008, p. 704).

Na 58ª Assembleia Geral das Nações Unidas em Nova Iorque, estes princípios foram reafirmados e ratificados pelo Presidente Lula do Brasil, o Primeiro-ministro indiano, Atak Bihari Vajpayee, e o Presidente sul-africano, Tabo Mbeki. Desde então, foram realizadas Cúpulas: I Cúpula IBAS em Brasília, Setembro 2006, a II Cúpula IBAS em Tshwane, Outubro 2007, a III Cúpula IBAS em Nova Délhi, 2008, a IV Cúpula em Brasília 2010, como citado, e a V Cúpula em Tshwane África do Sul em 2011. Nesta última Cúpula, a Presidente Dilma ressaltou a relevância do IBAS para os países membros e a sua articulação não somente neste fórum, mas em negociações que se estendem aos BRICS e aos G20 financeiro e comercial (ROUSSEFF, 2011c).

Somadas a estas reuniões, encontros ministeriais de alto nível, nas quais se incluem os encontros dos Pontos Focais. Ao longo deste processo, os maiores desafios são a institucionalização do fórum, a ampliação do conhecimento mútuo entre os parceiros e a superação de dificuldades logísticas como, por exemplo, a ligação de transporte e comércio entre os três Estados[185] .

No que se refere a sua atuação, o IBAS pode ser dividido em duas esferas: a dos princípios gerais, que representa a frente unida dos três Estados em suas demandas, e a dos princípios específicos, centralizada nas particularidades desta cooperação trilateral em seus aspectos tradicionais e inovadores.

Em termos de princípios gerais, o IBAS defende a democratização das relações internacionais por meio da atualização das organizações internacionais para dar conta do novo papel e recursos de poder dos países em desenvolvimento. Neste sentido, defende a correspondência entre as

realidades vigentes do equilíbrio de poder internacional e as estruturas político-econômicas e comerciais do sistema. ONU, FMI, Banco Mundial, G8, OMC são alguns destes pilares que demandam ajustes. A reforma deve dar conta do aumento da representatividade nestas OIGs, seja pelo seu alargamento (CSONU, G8), como pela redivisão de responsabilidades em seus processos decisórios (FMI) e do padrão assimétrico das negociações internacionais principalmente no âmbito comercial e financeiro.

No que se refere ao G8, as dimensões de crise internacional que atingiram o sistema econômico depois de 2008, e a elevação do G20 financeiro (ver 5.3B) como fórum de discussão preferencial das nações do Sul neste contexto, levou a um esvaziamento deste debate específico. No caso, como destaca Visentini (2011)[186], houve uma alteração de ênfase nas demandas de reforma multilateral destes sistemas, com foco no citado G20 financeiro e o papel dos emergentes nos processos decisórios do FMI e Banco Mundial.

Outra reivindicação refere-se à incorporação de temas sociais como pobreza, miséria, saúde, educação e segurança alimentar que embora estejam contemplados nas metas do milênio recebem pouca atenção do eixo vertical.

Avançando à esfera dos princípios específicos, o IBAS apresenta uma dimensão tradicional, referente ao intercâmbio trilateral em diversas áreas: biotecnologia, tuberculose, HIV/Aids, malária, nanotecnologia e oceanografia, aeroespacial, nuclear e temas sociais[187]. Para dar conta destes desafios de institucionalização da cooperação, o IBAS estabeleceu 16 Grupos de Trabalho: administração pública, administração tributária, agricultura, assentamentos humanos, C&T, indústria, comércio e investimentos, cultura, defesa, desenvolvimento social, educação, energia, meio ambiente e mudanças climáticas, saúde, sociedade da informação, transportes e turismo. No campo estratégico, exercícios conjuntos entre as marinhas

(IBSAMAR) vêm sendo realizados. Enquanto isso, em termos comerciais, além das posições comuns nas negociações da OMC (que se interligam as do G20 comercial debatido em 5.3A), existem negociações para o estabelecimento de uma zona de livre-comércio Mercosul-SACU-Índia (a partir das múltiplas dimensões de negociação Mercosul-Índia, Mercosul-SACU e SACU-Índia).

A dimensão inovadora do IBAS reside em seu papel protagônico na promoção de projetos de ajuda para países em desenvolvimento (principalmente os PMDRs), financiados por países em desenvolvimento. O objetivo destas iniciativas é o estabelecimento de uma estratégia social de desenvolvimento integrado como definido pelo Fórum. Em Março de 2004 foi estabelecido o Fundo IBAS para o Alívio da Fome e da Pobreza. Com foco em programas sociais relacionados às metas do milênio e na disseminação das experiências, o Fundo IBAS conta com a contribuição anual de US$ 1 milhão de cada Estado (os recursos são administrados pela Unidade Especial de Cooperação Sul-Sul do PNUD).

Neste âmbito, três projetos já foram financiados: "Desenvolvimento da Agricultura e da Pecuária na Guiné-Bissau" (2005/2007), a primeira fase do projeto "Coleta de Resíduos sólidos: uma ferramenta para reduzir violência e conflitos em Carrefour-Feuilles" em Porto Príncipe, no Haiti (2006/2007) e o "Projeto de Reabilitação do Posto Sanitário de Covoada" em Cabo Verde (outros se encontram em estudos e andamento para outros PMDRs).

Perto de completar uma década de sua criação estas visões e objetivos gerais foram reforçados na Declaração de Tshwane, na V Cúpula de Chefes de Estado e Governo. A declaração trata de temas específicos igualmente como governança, meio ambiente, negociações comerciais, metas do milênio, que não serão aqui detalhados[188]. Nestas dimensões, sejam elas gerais ou específicas, o que se observa é a permanência de elevada convergência entre as posições dos membros do IBAS.

5. Os líderes ressaltaram sua colaboração no CSONU e outros fóruns relevantes como as

> agências especializadas da ONU e agrupamentos como o G20, G24, OMC, OMPI, BASIC (...) BRICS, o G77 + China. 6. Os líderes reafirmaram seu compromisso para aumentar a participação dos países em desenvolvimento nas instâncias de tomada de decisão das instituições multilaterais. Eles ressaltaram a necessidade urgente de reforma do CSONU para que o mesmo se torne mais democrático e consistente com a realidade geopolítica atual. (...) 7. (…) reiteraram que o atual sistema internacional precisa refletir mais as necessidades e prioridades dos países e desenvolvimento. O IBAS, e os países pares, continuarão a luta para contribuir com uma nova ordem política mundial cuja arquitetura política, econômica e financeira seja mais inclusiva e legítima (...) Como membros do G20, os países do IBAS reafirmam seu apoio ao grupo como fórum principal da cooperação econômica internacional. (India-Brazil-South Africa IBSA Dialogue Forum Fifth Summit Of Heads Of State And Government Tshwane Declaration, 2011, s/p).

Esta dimensão revela o crescente dinamismo econômico, social e político dos Estados membros, que corresponde aos novos papéis que desempenham neste fórum e em outras arenas e alianças Sul-Sul e Norte-Sul (e as bilaterais). O IBAS representa uma visão autônoma e elemento adicional de projeção regional e global que incrementa os esforços de autonomia desenvolvidos pelas potências médias, compatíveis com sua história, suas sociedades e seus interesses nacionais.

B) Os BRICS[189]

Um dos fenômenos mais característicos das relações internacionais contemporâneas é a aceleração e a transformação de tendências políticas, econômicas e estratégicas, reflexo do equilíbrio de poder mundial em formação. Esta situação aplica-se a diversas áreas das relações estatais e não estatais, nas quais se observam novas configurações de alianças e relacionamentos, como o IBAS e os G20s comercial e financeiro. Isto se estende igualmente a questões de debate, como o próprio conceito de Terceiro/Segundo Mundo e nações em desenvolvimento: se no fim da Guerra Fria chegou-se a criar hipóteses sobre o fim das clivagens Norte-Sul no sistema internacional, o século XXI é representativo do renascimento deste mesmo Sul. Parte deste renascimento, o BRICS detém uma trajetória particular, cuja dinâmica merece atenção, de suas origens em 2001 até à realização de sua IV Cúpula em Nova Délhi em Março de 2012.

Diferente de outros agrupamentos ou instituições multilaterais, cujo processo de criação foi realizado por seus membros, o BRIC surgiu a partir de uma análise de projeção de cenário de um banco de investimentos, o Goldman Sachs, realizada pelo economista Jim O'Neill. O acrônimo, cujo significado em inglês era "Tijolo", representava um grupo de países em desenvolvimento que eram considerados pelo analista como de maior potencial de crescimento no sistema internacional. Brasil, Rússia, Índia e China compunham este grupo de nações, que passariam a ser foco de interesse de investidores por seu mercado, recursos, dimensões geográficas e características políticas.

Lançadas em 2001, estas previsões gradualmente foram se tornando concretas, na medida em que estes países do Sul iniciaram, mesmo que em momentos diferentes, um processo de expansão econômica, associado à elevação de autonomia política. Com isso, como visto nos Capítulos 2 e 3, cada um dos BRIC atravessou uma trajetória distinta nestes setores, político-econômico (e estratégico pode-se acrescentar), mas que, no final da primeira década do primeiro século XXI chegou a um resultado similar: crescimento e estabilidade, diminuição de vulnerabilidade e aumento de assertividade. Neste período, apesar de cada BRIC apresentar diferentes fluxos político-econômicos, possuindo diferentes modelos e setores produtivos, houve um crescimento relativo positivo em todos (ver Tabela 6), que permitiram um aumento de seu poder relativo. E, mesmo controversa, a inserção da Rússia como BRIC, ainda que não um país originalmente do Sul/Terceiro Mundo, era instrumental para as análises por definir de um "novo" quadro de atores protagonistas que não os tradicionais do eixo euro-americano (e, como analisado em 2.3, instrumental para a própria Rússia em sua agenda de reconstrução nacional e reposicionamento externo pós-URSS).

Paralelamente, a esta consolidação, o biênio final desta mesma década representou o refluxo do poder do Norte, devido à crise econômica dos EUA

e da Europa Ocidental. Este quadro, como abordado no Capítulo, intensificou os processos de desconcentração do poder mundial, indicando a construção de um mundo multipolar a médio e longo prazos. Em 2008, no auge da crise econômica norte-americana, e sob a sombra da permanência das estruturas de poder vigentes desde 1945 no sistema internacional, começa a se observar a transformação do BRIC, conceito de análise, em BRIC, grupo negociador composto de nações emergentes, que, mesmo heterogêneas, detinham condições e demandas político-econômicas similares nas conversações multilaterais e em sua relação com o mundo desenvolvido. Ilustrando esta trajetória indica-se que,

> (...) o que há de mais interessante sobre os BRICs é que, à exceção de situações de natureza puramente geográfica, é a primeira vez em que um grupo nasce (pelo menos a primeira vez na minha história de vida diplomática), digamos assim, de fora para dentro. Quer dizer, o nome BRICs inclusive foi criado, como lembrado, por um economista da Goldman Sachs, Jim O'Neill, que definiu esses países como os países que terão crescente importância no mundo, a ponto de, dentro de 20 ou 30 anos,estarem seguramente, os quatro deles, entre os seis, ou sete, ou oito países mais importantes do mundo. Provavelmente todos eles estarão – um deles naturalmente já é membro – em qualquer G-8, ou qualquer G-7, que se queira construir dentro de 20 ou 30 anos. Essa é uma realidade muito interessante e que foi assinalada de fora para dentro. Não foi nem a política externa, nem a política econômica do Brasil, nem da Rússia, nem da Índia, nem da China que definiu isso. Foi uma constatação feita por economistas de bancos internacionais. (AMORIM, 2011b, p. 136).

Mas como se deu esta passagem de "fora para dentro"? Qual o ano-chave da mudança? Neste sentido, o biênio 2008/2009, que engloba o aprofundamento da crise nos EUA e na Europa Ocidental, e as primeiras reuniões do G20 financeiro para lidar com este cenário (Washington, Novembro de 2008 e Londres, Abril de 2009, respectivamente a I e a II Cúpula de Líderes do G20) pode ser considerado como o marco para a transição do BRIC de conceito a grupo. A relevância do grupo pode ser avaliada por esta citação de Reis (2012), na qual a África do Sul (que passou a integrar a aliança em 2011) já se encontra incluída.

> Os países dos BRICS representam 43,03% da população mundial, 18% do Produto Interno Bruto (PIB) nominal mundial (25% do PIB per capita), 25,91% da área terrestre do planeta e 46,3% do crescimento econômico global de 2000 a 2008. Ademais, de acordo com a previsão divulgada pelo FMI em 24 de janeiro de 2012, os países do grupo deverão

> contribuir com 56% do crescimento do PIB mundial em 2012. A contribuição do G7 para o crescimento da economia mundial será de 9%, menor que a da América Latina (9,5%). Sobressaem, ainda, diversas outras características dos membros do agrupamento. Brasil, Rússia, Índia e China são os únicos países – além dos EUA – que possuem ao mesmo tempo (a) área territorial acima de dois milhões de quilômetros quadrados, (b) população acima de 100 milhões de pessoas e (c) PIB nominal acima de US$ 1 trilhão. (REIS, 2012, pp. 34-35).

A ideia "BRIC" como grupo, emerge, e se consolida, portanto, em um cenário de crise, mas também de oportunidades. Oportunidades ao representar um elemento a mais na trajetória de solidificação de outras alianças de geometria variável e fóruns entre as nações emergentes, e que criaram a base para esta experiência (VISENTINI, 2011). E, crises, ao avançar em um cenário de inércia das principais economias internacionais nas negociações e reformas, das dificuldades em se encontrar soluções para a crise nos mecanismos conhecidos (FMI e Banco Mundial e, no campo comercial, a OMC) e da demanda para realocar estas discussões para um foro mais representativo que estes anteriores, o G20 financeiro. Ao mesmo tempo, ao se realocar as discussões para o G20 financeiro, procuravam responder ao descompasso que parecia se instalar entre a retórica destas cúpulas, as demandas das nações emergentes e a realidade[190].

Neste contexto, no qual nem a mudança de presidência dos EUA indicava mudanças, a reunião do G20 financeiro de Londres, Abril, 2009, foi sucedida pela I Cúpula dos BRIC em Ekaterimburgo, Rússia. A I Cúpula responde ao cenário de estagnação descrito acima e se coloca como um fórum diferenciado de articulação para as nações emergentes diante da paralisia relativa das negociações e para cooperar no sentido de avançar as reformas consideradas necessárias por estas nações em outras instâncias multilaterais. Esta agenda encontra-se presente na Declaração Conjunta dos Lideres em 2009,

> Estamos comprometidos em avançar a reforma das instituições financeiras internacionais, para refletir as transformações da economia mundial. Os países emergentes e em desenvolvimento precisar ter uma voz cada vez maior e representação nas instituições financeiras internacionais, e que sua liderança (...) seja indicada por meio de um processo aberto, transparente e baseado no mérito. Também acreditamos que é imprescindível o

> estabelecimento de um sistema monetário internacional mais estável, previsível e diversificado. (...) Expressamos nosso forte comprometimento com a diplomacia multilateral, com as Nações Unidas desempenhando um papel central na administração de desafios e perigos globais. Neste tema, reafirmamos a necessidade de uma reforma abrangente da ONU com vistas a torná-la mais eficiente para poder lidar com os problemas contemporâneos (...). (Joint Statement Of The Bric Countries Leaders, 2009, s/p).

A partir de Ekaterimburgo, foram lançados os dois pilares prioritários da agenda dos BRIC: a coordenação de ação nos fóruns multilaterais e a construção de uma agenda de cooperação intrabloco. A partir da II Cúpula (Brasília, 2010), os temas da agenda na qual os BRIC passam a coordenar posições são ampliados consideravelmente, o que indica uma dimensão mais abrangente de pauta e menos condicionada à crise econômica. Além disso, ganha densidade os esforços intrabloco, que se somam às pautas de cooperação bilaterais e multilaterais já existentes entre estas nações. Enquanto no centro do poder mundial parece permanecer um vácuo de decisões, as movimentações no eixo Sul ganham dinamismo.

Em 2010, apesar de reconhecerem melhoras na situação econômica mundial, os países dos BRIC indicam a necessidade de aprofundamento das reformas estruturais do sistema, coordenação de políticas macroeconômicas e atenção a problemas sociais. Além disso, reafirmam que, dentro do quadro contemporâneo das instituições econômicas multilaterais, o G20 financeiro deve ser visto como fórum preferencial de negociação por ser o mais representativo diante da ausência de reformas do FMI e Banco Mundial. (Joint Statement Of The Bric Countries Leaders, 2010).

Estes temas voltam a ser abordados na Declaração de Sanya (III Cúpula dos BRIC realizada na China em 2011), contrariando expectativas de que a heterogeneidade do grupo e os interesses divergentes em algumas áreas levariam ao seu esvaziamento. Sanya marca, ainda, a entrada da África do Sul no grupo, o que eleva seu padrão de representatividade geográfica. A consolidação dos BRICS é representativa da continuidade destas coordenações de políticas e agendas comuns, assim como da ampliação de

áreas de cooperação entre os membros do grupo em termos comerciais, políticos, estratégicos e econômicos. A IV Cúpula de Março de 2012 em Nova Délhi, a mais recente, teve como tema "BRICS Parceria para a Estabilidade, Segurança e Prosperidade" e indica que,

> Projetamos um futuro caracterizado pela paz global, progresso econômico e social e desenvolvimento científico. Defendemos que estamos prontos para trabalhar em conjunto, países desenvolvidos e em desenvolvimento juntos, com base nas normas universalmente reconhecidas da lei internacional e da tomada de decisão multilateral, para lidar com os desafios e oportunidades do mundo de hoje. O fortalecimento da representação dos países emergentes e em desenvolvimento nas instituições de governança global vai aumentar a probabilidade de atingir este objetivo. (BRICS, 2012, s/p).

Em um balanço desta evolução, Reis (2012) aponta,

> Nos poucos anos decorridos desde sua conformação (a primeira Cúpula foi realizada há menos de três anos), os BRICS já deram mostras de sua capacidade de influência na reforma da governança global. Na esfera econômica, sua atuação com vistas à reforma das instituições financeiras internacionais não apenas fez justiça (ainda que parcial) ao peso econômico de seus integrantes, como também favoreceu os interesses de outros países em desenvolvimento. No plano político, aprofunda-se o diálogo e a concertação em temas de interesse comum, como a reforma das Nações Unidas e de seu Conselho de Segurança, combate ao terrorismo internacional, desenvolvimento sustentável, erradicação da pobreza, mudança climática e cumprimento das Metas de Desenvolvimento do Milênio, entre outras questões (...) Os BRICS também obtiveram êxito na construção de uma agenda própria de cooperação. Os BRICS não se formam contra os interesses de outros países. Não buscam um jogo de soma zero, mas sim uma situação "*win-win*" (...) É bem verdade que os cinco países têm formações históricas e matrizes culturais distintas, mas, talvez por isso mesmo, possam gerar um novo paradigma de atuação internacional (REIS, 2012, pp. 42-43).

É preciso destacar que estas alianças, IBAS, BRICS e as demais de geometria variável (como os próprios "G20s"), possuem duas características adicionais: a sobreposição destas alianças devido à existência da agenda comum (defesa do multipolarismo, atualização e democratização das estruturas de governança e temas sociais) em diversas instâncias e a sua complementaridade com as parcerias bilaterais entre os parceiros do IBAS e dos BRICS e de suas parcerias bilaterais e multilaterais nos demais tópicos de sua política externa. No que se refere especificamente ao IBAS e BRICS, as mesmas têm possibilitado o reforço positivo destas parcerias bilaterais nas áreas de cooperação econômica, política, estratégia e de ciência e

tecnologia. Na verdade, na medida em que a agenda comum mais abrangente permite a aproximação entre os parceiros, isto traz reflexos positivos para o diálogo estratégico bilateral, principalmente em relações antes pouco aproveitadas (como as Brasil-Rússia, ver Colin, 2007).

Processo em andamento, a experiência dos BRICS comprova o dinamismo da política internacional do século XXI e suas tendências diferenciadas ao Norte e ao Sul. Se daqui a uma década ainda será um conceito útil ou se tornará uma organização internacional e/ou complementar as demais do sistema, é uma questão em aberto. Como outras experiências de cooperação, seja ela Sul-Sul ou Norte-Sul, os BRICS são condicionados às dinâmicas de seus membros, não membros e os fluxos transnacionais. Afinal, como indicam Lima e Castellan (2012), o BRICS não é diferente de qualquer outra aliança ou instituição, e permanecerá ativo enquanto se mantiver funcional aos Estados que dele fazem parte em um contexto nacional e internacional específico.

	Brasil		Rússia		Índia		China		Africa do Sul	
	PIB preço corrente	PIB per capita	PIB preço corrente	PIB per capita	PIB preço corrente	PIB per capita	PIB preço corrente	PIB per capita	PIB preço corrente	PIB per capita
	(US$ bilhões)	(US$ mil)	(US$ bilhões)	(US$ mil)	(US$ bilhões)	(US$ mil)	(US$ bilhões)	(US$ mil)	(US$ bilhões)	(US$ mil)
2011	2.476.6	12.6	1.857.7	13.1	1.847.9	1.5	7.298.0	5.4	408.2	8.1
2010	2.143.0	11.0	1.479.8	10.5	1.684.3	1.4	5.878.6	4.4	363.5	7.3
2009	1.621.6	8.4	1.222.6	8.6	1.361.0	1.1	4.991.2	3.7	283.0	5.7
2008	1.652.8	8.6	1.660.8	11.7	1.224.0	1.0	4.521.8	3.4	273.8	5.6
2007	1.365.9	7.2	1.299.7	9.1	1.238.7	1.1	3.494.0	2.7	286.1	5.9
2006	1.088.9	5.8	989.9	6.9	949.1	0.8	2.712.9	2.1	261.0	5.5
2005	882.2	4.7	764.0	5.3	834.2	0.7	2.256.9	1.7	247.1	5.2
2004	663.8	3.6	591.0	4.1	721.6	0.6	1.931.6	1.5	219.1	4.7
2003	552.5	3.0	430.3	3.0	617.6	0.5	1.640.9	1.3	168.2	3.6
2002	504.2	2.8	345.1	2.4	522.8	0.4	1.453.8	1.1	111.1	2.4
2001	553.6	3.1	306.6	2.1	492.4	0.4	1.324.8	1.0	118.5	2.6
2000	644.7	3.7	259.7	1.8	474.7	0.4	1.198.4	0.9	132.9	3.0
1999	586.9	3.4	195.9	1.3	464.3	0.4	1.083.2	0.9	133.2	3.1
1998	843.8	5.0	271.0	1.8	428.7	0.4	1.019.4	0.8	134.3	3.2
1997	871.2	5.2	404.9	2.7	423.2	0.4	952.7	0.7	148.8	3.6
1996	839.7	5.1	391.7	2.7	399.8	0.4	856.1	0.7	143.7	3.6
1995	769.0	4.8	395.5	2.7	366.6	0.3	728.0	0.6	151.1	3.9
1994	546.2	3.4	395.1	2.7	333.0	0.3	559.2	0.5	135.8	3.5
1993	438.3	2.8	435.1	2.9	284.2	0.3	440.5	0.5	130.4	3.5
1992	390.6	2.5	460.2	3.2	293.3	0.3	422.7	0.4	130.5	3.6
1991	407.3	2.7	509.4	3.4	274.8	0.3	379.5	0.3	120.2	3.3
1990	462.0	3.1	516.8	3.5	326.6	0.3	356.9	0.3	112.0	3.2
1989	425.6	2.9	506.5	3.4	301.2	0.3	344.0	0.4	124.9	3.6

Fontes: worldbank.org – http://www.mdic.gov.br

C) As Parcerias Africanas, o Mundo em Desenvolvimento e os PMDRs

Somada às alianças mencionadas, a retomada do eixo Sul-Sul com maior assertividade pela política externa brasileira significou a recuperação de sua política africana de uma forma abrangente e também com relação aos mundos em desenvolvimento e os PMDRs deste e outros continentes. Intensificado pelo governo Lula, este processo aprofunda iniciativas já existentes como a CPLP e a ZOPACAS e agrega um conteúdo social à tradicional agenda comercial.

Avaliando estas iniciativas prévias, as origens da CPLP (Comunidade dos Países de Língua Portuguesa) localizam-se no final do governo Sarney em 1989. Na oportunidade foi realizado o Primeiro Encontro de Chefes de Estado das Comunidades de Língua Portuguesa que contou com a presença de Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal[191], São Tomé e Príncipe. A partir desta cúpula, deu-se início ao trabalho de institucionalização da comunidade a partir destes membros originais, aos quais, no período mais recente, agregou-se o Timor Leste como nação independente. A CPLP foi constituída em 1996 e desde então realiza esforços conjuntos nos campos da educação, saúde e cooperação estratégica. A implementação do Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa faz parte desta agenda. No Brasil, o cronograma de implementação iniciou-se em 2009 quando o Acordo entrou em vigor de forma facultativa (até 2012 a adoção será obrigatória).

Por sua vez, a ZOPACAS representa a consolidação de esforços iniciados em Sarney de consolidação de uma zona desmilitarizada no Atlântico Sul. Atualmente, esta região tem sido objeto de elevada atenção norte-americana e chinesa por conta da recuperação do continente africano e a descoberta de reservas estratégicas de gás e petróleo por Brasil e Angola. Os países deste espaço intensificam seus esforços de cooperação estratégica, sem perder de vista os objetivos originais desta aliança. Em 2007, a Declaração Ministerial e o Plano de Ação de Luanda marcaram o começo

deste processo de revitalização conforme definido pelo MRE brasileiro.

Além do aprofundamento da CPLP e ZOPACAS, caminhando ao período mais recente, a realidade africana e do mundo em desenvolvimento é prioritária na agenda das articulações Sul-Sul, destacando-se as iniciativas já mencionadas da ASA e da ASPA, dos acordos Mercosul-SACU e SADC. O Brasil aproxima-se das organizações regionais africanas como a UA, o NEPAD e os esforços de cooperação com a SADC (ver 2.5). Neste escopo, insere-se a proposta do IBAS e do Fundo IBAS como aglutinador de demandas e processos de desenvolvimento socioeconômico e comercial. Estas movimentações multilaterais do Brasil a partir da plataforma sul-americana são complementadas por consideráveis esforços bilaterais.

Neste âmbito, o Presidente Lula visitou diversos países africanos em seus dois mandatos, como destacam Mourão, Cardoso e Oliveira (2006): África do Sul, Cabo Verde, Camarões, Egito, Gabão, Gana, Guiné-Bissau, Líbia, Moçambique, Namíbia, Nigéria, São Tomé e Príncipe e Senegal. A reabertura de Embaixadas no continente e a instalação de novas instalações incluem-se neste plano de ação, assim como o incremento de cooperação econômico-comercial com a presença de representantes do setor privado nestas delegações. Do lado africano, também se intensificaram as visitas de Chefes de Estado ao Brasil, o que demonstrou a solidez do intercâmbio. A Presidente Dilma Rousseff tem dado continuidade a estes esforços tanto no âmbito dos esforços bilaterais, como no dos trilaterais e multilaterais (em organizações governamentais tradicionais como a ONU e os novos espaços IBAS, BRICS, e as alianças de geometria variável).

Em termos práticos, esta reaproximação possui dimensões múltiplas: no campo político-diplomático traduz-se na parceria estratégica no âmbito multilateral que vem reforçando as ações Sul-Sul em organismos próprios (G20 comercial e IBAS), no quadro das instituições globais agregando apoio às demandas do Terceiro Mundo e na atuação de missões das Nações

Unidas[192]; em termos socioculturais aprofunda laços históricos entre os continentes e suas populações (educação, cultura e diálogo) e exprime uma forte medida de solidariedade e ajuda (Fome Zero, combate ao HIV/Aids, cooperação técnica via EMBRAPA, FIOCRUZ[193], esforços combinados da Agência Brasileira de Cooperação)[194]; no comércio consolida novas zonas de oportunidade econômica para as exportações brasileiras do agronegócio, bens de valor agregado, infraestrutura e tecnologia.

Além da agenda africana, o Brasil incrementou a cooperação horizontal com lógica similar entre os países em desenvolvimento e os PMDRs. Diversas arenas de contato e cooperação vêm se consolidando na última década que acentuaram o protagonismo brasileiro na arena social e na política. Bastante abrangentes estas atividades envolvem iniciativas de cooperação horizontal nos mais diversas setores: ciência, tecnologia, comércio, saúde, educação, segurança alimentar, governança, treinamento técnico e capacitação profissional. Tais ações não serão aqui detalhadas devido sua extensão, mas encontram-se sistematizadas no livro "Atividades de Cooperação Sul-Sul desenvolvidas pelo Brasil" sob responsabilidade do MRE. A participação e liderança do Brasil na MINUSTAH e suas ações no Timor Leste são exemplos destes projetos e do reforço da presença nacional.

A cooperação técnica Sul-Sul, bilateral e trilateral, é uma das dimensões mais relevantes neste âmbito, consistindo-se em setor de significativa atuação do país. A arena expressa, ainda, a particularidade de engajamento do Brasil neste campo e sua relação com os países parceiros. Destacando estas questões, a nota "Cooperação Técnica" do Ministério das Relações Exteriores, expressa estas orientações e princípios.

> A política externa brasileira para os países em desenvolvimento caracteriza-se por um compromisso de longo prazo. Uma das formas que esse compromisso melhor se expressa é por meio da cooperação técnica a cargo da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), que, em sua essência, visa semear capacidade para o desenvolvimento autônomo. (...) A cooperação técnica sul-sul brasileira caracteriza-se pela transferência de conhecimentos, pela ênfase na capacitação de recursos humanos, pelo emprego de mão-de-obra local e pela concepção

> de projetos que reconheçam as peculiaridades de cada país. Realiza-se com base na solidariedade que marca o relacionamento do Brasil com outros países em desenvolvimento. Fundamenta-se no princípio constitucional da cooperação entre os povos para o progresso da humanidade. A cooperação técnica brasileira é livre de condicionalidades e construída a partir da manifestação de interesse de parte dos parceiros ("demand driven"). O Brasil não se considera um "emerging donor". Isso faz com que a relação do Brasil com outras partes não seja caracteriza pela coordenação entre doadores. O Brasil considera que a cooperação sul-sul não é uma ajuda ("aid"), mas sim uma parceria na qual as partes envolvidas se beneficiam, ou seja, adota o princípio da horizontalidade na cooperação[195]. (COOPERAÇÃO TÉCNICA, s/p, acesso em 16/08/2012).

A cooperação Sul-Sul, portanto, traz tanto possibilidades quanto desafios em todas as suas dimensões, dependendo das condições domésticas das nações envolvidas, a competição entre elas e a presença dos EUA nestas interações. Entretanto, estes são desafios comuns a qualquer esforço de coordenação e cooperação, que será caracterizado por uma mescla de convergências e divergências. Assim, a dimensão horizontal das relações internacionais do Brasil, traduz-se nos últimos como uma das mais complexas, mas também profícuas da agenda nacional. Como indicam Lima e Castellan (2012), as relações Sul-Sul detêm crescente relevância tática e estratégica para o país, amadurecendo uma trajetória de esforços e busca de alternativas bilaterais e multilaterais (LIMA, 2006). Na avaliação dos autores,

> Para a política externa brasileira, a concertação com os grandes países do sul, incluindo os BRICS, tem objetivos estratégicos e táticos. Do ponto de estratégico, estas alianças visam retomar o protagonismo clássico no plano multilateral com vistas a tornar as normas e regras de diversos regimes internacionais mais permeáveis aos interesses dos países em desenvolvimento, de modo geral, e dos países em ascensão, em particular. A desconcentração do poder decisório nestas várias instâncias de regulação internacional e a utilização de mecanismos de concertação político-diplomática são cruciais para fazer valer os seus interesses no plano global, tendo em vista que o país renunciou à posse das armas nucleares e depende fundamentalmente desta capacidade de concertação para fazer valer seus interesses. Taticamente, a implementação desta estratégia se faz por via da formação de coalizões de geometria variável, como são os BRICS, o IBAS, e o G20 comercial para citar as mais expressivas. Delas participam alguns dos grandes países periféricos estando ausentes os países centrais (...) os interesses comuns dos membros dos BRICS se dão em torno de dois objetivos: desconcentrar o processo decisório das instituições internacionais e resguardar autonomia na formulação de políticas econômicas. (LIMA e CASTELAN, 2012, pp. 178-179).

4.2 O Eixo Vertical: A Cooperação Norte-Sul

Ao lado do relacionamento bilateral com os EUA, o eixo vertical das

relações internacionais do Brasil engloba os intercâmbios com a Ásia e a Europa Ocidental, além de novas alianças como o G4 e a atuação no G20 financeiro. No pós-Guerra Fria, este eixo predominou durante os anos 1990, sendo acompanhado por uma postura de baixo perfil. No início do século XXI, a postura da globalização assimétrica e a retomada dos eixos combinados pelo governo Lula renovou a assertividade brasileira nesta dimensão, permitindo um reforço de seu poder de barganha e uma ação de porte assertivo.

A) A UE e as Parcerias Bilaterais na Europa Ocidental[196]

Durante os anos 1970, o eixo europeu ocidental da política externa brasileira consolidou considerável desenvolvimento como parte do projeto nacional de construção de uma potência média (3.1) e de busca de alternativas à relação bilateral com os EUA. Da parte da Europa Ocidental, o reforço do poder diante do núcleo norte-americano também era um fator de aproximação, o que permitiu o desenvolvimento de projetos bilaterais e aumento dos fluxos comerciais. Na realidade, ao longo da história da política externa brasileira, este continente tradicionalmente representa uma oportunidade real de triangulações estratégicas. Neste âmbito, as parcerias com a Alemanha, França e Portugal mereceram destaque durante as décadas passadas[197].

As ações dos EUA, a prioridade à integração europeia e o recuo dos anos 1990, contudo, desaceleraram estas zonas de oportunidade, mas que no pós-2000 iniciam um processo de recuperação. As relações entre o Brasil, a UE e os parceiros bilaterais europeus apresentam iniciativas de aprofundamento político-diplomático, em meio à preservação dos impasses comerciais. O protecionismo europeu e suas posturas na OMC são frequentes alvos de críticas brasileiras, inclusive com a abertura de painéis na OMC (5.3). Adicionalmente, a UE apresentou críticas ao etanol brasileiro e a postura do país em temas ambientais relativos à produção do biocombustível e metas de aquecimento global. Tais entraves, inclusive, são

alguns dos fatores que têm dificultado as negociações em bloco Mercosul-UE e a dimensão bilateral.

Em contrapartida, em 2007, o Brasil e a UE estabeleceram uma parceria estratégica. Deste então, as Cúpulas Brasil-Europa ocorrem periodicamente, para que se discutam temas gerais do intercâmbio: meio ambiente, comércio, imigração, intercâmbio educacional, dentre outros. Observam-se divergências sensíveis em diversos destes setores, assim como em negociações multilaterais em escala global em organismos como a OMC e o G20 financeiro, caracterizadas por clivagens Norte-Sul. Apesar destas dificuldades, reafirma-se a parceria estratégica, *vide* as declarações finais de cúpulas como a Declaração da V Cúpula de 2011,

> (...) a UE e o Brasil irão aprofundar seu diálogo político visando obter uma maior convergência de posições em desafios globais-chave e em conferências e cúpulas internacionais. A UE e o Brasil também buscarão ampliar o diálogo sobre direitos humanos e fortalecer o diálogo em tópicos de segurança incluindo desafios transversais de segurança como corrupção, lavagem de dinheiro, tráfico de drogas tanto bilateralmente como no contexto internacional e multilateral. (V European Union - Brazil Summit, 2011, s/p)[198].

Assim o processo se mantém em ritmo gradual, a UE e países como a Alemanha são parceiros comerciais relevantes do país. No caso da Alemanha, além do intercâmbio em C&T também é relevante mencionar que, desde 2010, os países colaboram no âmbito de Memorandos de Entendimento referentes aos grandes eventos esportivos a serem realizados pelo Brasil e ao meio ambiente, especificamente: "Memorando de Entendimento sobre Cooperação Econômica sobretudo nos Domínios da Infraestrutura e da Segurança com vistas à Copa do Mundo no Brasil (2014) e aos XXXI Jogos Olímpicos e XV Jogos Paralímpicos no RJ (2016)"[199] e "Memorando Sobre Cooperação no Combate à Mudança de Clima"[200]. Prevê-se, para 2013, o Ano da Alemanha no Brasil (neste âmbito cultural, 2012 foi o ano do Brasil na Itália).

Além deste aspecto mais geral, mantêm-se relações produtivas com

Portugal, sendo que estas se reproduzem em nível bilateral e no multilateral (a especificação de projetos políticos, culturais e científicos em andamento encontra-se no sítio do Ministério). Em 2009, uma parceria que ganhou destaque foi a relação bilateral com a França. Além da celebração do ano da França no Brasil (2009), que havia sido precedido pelo ano do Brasil na França (2005), a dimensão político-estratégica ganhou contornos diferenciados. Tais contornos inserem-se nos esforços da Presidência de Nicolas Sarkozy de aproximação com as nações emergentes, com apoio a suas demandas de reforma das OIGs globais (CSONU, G8), convergência de posições no G20 financeiro e outros organismos e abertura de oportunidades de incremento do poder francês na UE e no sistema internacional. Do lado brasileiro, correspondem aos esforços de atualização do sistema, e de renovação do poder estratégico com a negociação de compras militares da França e parcerias, visando o reaparelhamento das Forças Armadas. Até Agosto de 2012 estas negociações permanecem em compasso de espera, em particular a da aquisição de caças[201].

O potencial da cooperação permanece nas dimensões bi e multilaterais, mas sofreu inflexão significativa com o crescimento de práticas protecionistas e isolacionistas na dimensão Norte da política internacional e que se acentuou com a eclosão da crise econômica global a partir de 2007/2008. Adicionalmente, para a UE e seus membros, o intercâmbio com o Brasil (e vice-versa do Brasil, como visto em 4.1) surge com prioridade relativa menor do que outras articulações regionais e globais, nas quais os elementos de convergência político-econômica são mais elevados. Em linhas gerais, esta situação que se repete em certa medida no intercâmbio com o Japão na Ásia. Ou seja, ainda que não prevaleçam conflitos entre as partes e se reconheça a existência de uma agenda de cooperação possível, no âmbito das parcerias estratégicas, estas pautas são menos dinâmicas no contexto mais abrangente das respectivas relações internacionais.

B) O Japão

No continente asiático, as relações com o Japão também sofreram uma redução de sua intensidade e abrangência a partir dos anos 1980 e um período de baixa nos anos 1990 por conta das opções internacionais de ambos os parceiros[202]. Na última década, ensaios de retomada da relação bilateral ocorreram, com destaque para algumas iniciativas políticas e culturais, ao lado da manutenção de entraves comerciais.

Estes ensaios foram representados pelo estabelecimento do Conselho Brasil-Japão para o Século XXI no biênio 2004/2005, depois de visitas oficiais do Primeiro-ministro Koizumi ao Brasil e de Lula ao Japão. Dentre as perspectivas de cooperação foram indicados o potencial de intercâmbio no campo dos biocombustíveis (etanol e biodiesel) e do incremento das trocas bilaterais no que se refere a estes recursos energéticos, alimentos e matérias-primas e cooperação tecnológica. Os resultados ainda são pouco significativos: o mercado japonês permanece de difícil acesso aos produtos do agronegócio brasileiro (enfrentando barreiras fitossanitárias principalmente) e aos bicombustíveis e existe uma clara distância entre as posições brasileira e japonesa na OMC (com o Japão se aliando ao grupo dos EUA e da UE). A questão do meio ambiente e dos acordos no setor revelam também divergências entre os países em desenvolvimento e os desenvolvidos.

Em termos positivos, na esfera da tecnologia a adoção do sistema de TV Digital Japonesa (ISDB) pelo Brasil abriu novas possibilidades de intercâmbio no setor, cujas negociações estão em andamento. O estabelecimento do G4 no âmbito multilateral, aliança que visa, como analisado abaixo a reforma do CSONU, também se insere nesta agenda de cooperação. No âmbito da diplomacia cultural e da aproximação bilateral, o ano de 2008 celebrou os 100 Anos da Imigração Japonesa ao Brasil, país que conta com a maior colônia japonesa fora do país, 1,5 milhão de descendentes (as relações diplomáticas foram estabelecidas em 1895).

Outro tema relevante da pauta bilateral é a situação dos *dekasseguis* no Japão (atualmente, o fluxo de imigrantes brasileiros ao país diminuiu devido à crise econômica e muitos têm retornado ao Brasil ou enfrentam dificuldades ainda no Japão). Bastante complexa, a questão dos *dekasseguis* envolve dimensões sociais, culturais e financeiras, e se relaciona a um problema sensível no Japão, o do envelhecimento da população e falta de mão de obra autóctone suprida não só pelos imigrantes brasileiros, mas de outras nações asiáticas. O auge do processo ocorreu nos anos 1990 e, como mencionado, existe um recuo devido às condições da economia japonesa. No ano de 2011, o Brasil expressou sua solidariedade ao Japão devido ao terremoto e o tsunami, com a criação do "Movimento Brasil-Solidário" (o governo efetuou uma doação de US$ 500 mil para o país). Além disso, mantiveram-se inúmeros contatos econômicos entre os dois países visando a retomada de investimentos do Japão no Brasil e para o aumento dos fluxos comerciais[203].

No Leste Asiático, as parcerias com a Coreia do Sul e nações da ASEAN tem representado novas fontes de oportunidade comerciais para o Brasil, em particular exportações do agronegócio e possibilidade de intercâmbio tecnológico. Estas relações não possuem um escopo tradicional, mas podem ganhar em densidade, assim como algumas aproximações na Ásia Central e no Oriente Médio, novamente com foco comercial e com possibilidades políticas como no caso da Cúpula ASPA (estas relações possuem um perfil horizontal, relacionado à cooperação Sul-Sul).

C) O G4

Mais do que uma cooperação Norte-Sul, o G4 é um exemplo de que coalizões efetivas entre países de ambos os eixos podem ser estabelecidas de maneira profícua. Padrão similar é apresentado nas atuais articulações do G20 financeiro. Formado por Brasil, Índia, Alemanha e Japão, o G4 tem como objetivo a ampliação do CSONU em seus membros permanentes e não permanentes, aumentando esta composição de 15 para 25 membros.

Destas 10 novas vagas, 6 correspondem à inclusão de novos membros permanentes, os componentes do G4, mais 2 países africanos, e as outras 4 a membros não permanentes. No que se refere ao poder de veto, encontra-se previsto um período de transição de 15 anos para a sua extensão aos novos membros permanentes, retomando-se o debate após esta fase.

Conforme o Comunicado Conjunto de Imprensa do Grupo dos 4,

> O Conselho de Segurança precisa refletir as realidades da comunidade internacional no século XXI. Precisa ser representativo, legítimo e eficaz. É essencial que o Conselho de Segurança inclua, de forma permanente, países que tenham a vontade e a capacidade de assumir responsabilidades mais significativas em relação à manutenção da paz e segurança internacional. O número de membros das Nações Unidas quase quadruplicou desde 1945, com acentuado aumento no número de países em desenvolvimento. O Conselho de Segurança, portanto, precisa ser ampliado tanto em suas categorias de membros permanentes como não permanentes, incluindo tanto países em desenvolvimento como desenvolvidos entre os novos membros permanentes. Brasil, Alemanha, Índia e Japão, baseados no firme reconhecimento mútuo de que são candidatos legítimos a membros permanentes em um Conselho de Segurança Ampliado, apoiam suas candidaturas de forma recíproca. A África deverá estar representada entre os membros permanentes do Conselho de Segurança. (Comunicado Conjunto De Imprensa Do Grupo Dos 4, 2004 in GARCIA, 2008, p.714).

Desde sua criação em 2004, o grupo tem defendido sua posição de forma organizada, mas durante o período de 2006/2008 observou uma certa estagnação gerada pela posição da administração de W. Bush. Na fase final de seu segundo mandato, como parte da retomada de sua agenda multilateral, a Secretária de Estado Rice expressou abertamente o apoio norte-americano ao Japão e à inclusão de países emergentes no CSONU. Ao mesmo tempo, deixou explícita a posição contra a entrada da Alemanha, o que, segundo a visão da diplomacia dos EUA inseriria um desequilíbrio no Conselho que penderia à Europa, uma vez que Grã-Bretanha, França (e mesmo a Rússia) são nações europeias. Na oportunidade, isto provocou um relativo afastamento da diplomacia japonesa.

Em 2009, o grupo retomou sua dinâmica mais positiva com a transição de poder tanto nos EUA, quanto no Japão (2.4), associado ao compromisso

dos demais membros em torno da reforma. Esta reativação, contudo, foi breve. Além do apoio formal ao Japão, os EUA, na administração de Barack Obama, estenderam esta posição à Índia em 2010. Da mesma forma, reafirmou-se a oposição norte-americana com presença da Alemanha no CSONU, já apresentada originalmente pelo governo Bush filho. Por sua vez, no caso brasileiro, a Casa Branca, quando da visita do Presidente Obama ao país em Março de 2011, os EUA declararam seu apreço pela candidatura brasileira, posição que, até Agosto de 2012, permanece sem alteração. No caso, a ação do G4 encontra-se, como o processo de atualização da ONU em compasso de espera, situação de paralisia que se estende ao multilateralismo em geral, como analisado no Capítulo 5.

5. O Brasil e o Multilateralismo

Um dos principais pilares da diplomacia brasileira é o firme compromisso com o sistema multilateral, associado a suas tradições de defesa da legalidade e legitimidade das relações internacionais. Neste capítulo, complementando as análises do anterior, o objetivo é apresentar a atuação brasileira neste sistema, com foco em temas político-sociais, os financeiros-comerciais e a agenda de segurança.

5.1 As Nações Unidas

Como analisado no item 1.2, uma das primeiras hipóteses sobre o cenário mundial depois de 1989 girava em torno do estabelecimento de uma nova ordem a partir da ONU, fortalecendo a premissa de um sistema de governança global. Trazida por George Bush pai, esta avaliação rapidamente esvaziou-se. Este esvaziamento deriva de três fontes: as dificuldades da ONU em atuar no pós-Guerra Fria, a ausência de reformas que adequassem o organismo ao novo equilíbrio de poder existente e a tendência unilateral de alguns países membros, em particular os EUA de W. Bush.

O organismo vem sendo contestado por sua suposta inércia, credibilidade e legitimidade em muitas oportunidades. Estas contestações são periódicas e referem-se desde a inabilidade da ONU em atuar em situações de grave crise humanitária ou de "segurança nacional" como a invasão do Iraque. Tais críticas muitas vezes ignoram que o bom funcionamento das OIGs depende em grande medida do compromisso de suas partes, no frágil equilíbrio entre a autonomia institucional e a soberania estatal.

Todavia, trata-se de uma instituição fundamental para as relações internacionais, cuja importância não pode ser esquecida ou minimizada. A ausência desta atualização, o encolhimento do sistema e a perda de sua credibilidade são ameaças reais. O desafio da reforma, da efetividade e da legitimidade da ONU permanece como central na agenda mundial, devendo ser analisada suas dimensões e possibilidades, assim como a atuação do organismo em termos sociais, políticos estratégicos.

A) Agenda, Reforma e Estrutura

Atualmente contando com 193 Estados (dados de acesso em Agosto de 2012 disponíveis em http://www.un.org/en/members/), a criação da ONU em 1945 representou uma significativa alteração dos padrões tradicionais da política internacional focados nas relações interestatais, retomando o projeto do idealismo wilsoniano de reordenar o sistema internacional com base em princípios de legalidade e legitimidade. Retomando conceitos como democracia, segurança coletiva e a autodeterminação dos povos, a Carta de São Francisco amadureceu os preceitos originais dos Quatorze Pontos e da Liga das Nações e inseriu novos componentes e compromissos na agenda diplomática global. À luz do encerramento de mais um conflito global, termos como paz, cooperação, transparência, participação e direitos humanos ganharam relevância crescente. No preâmbulo da Carta da ONU estas determinações, fins e meios são estabelecidos,

> preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra que por duas vezes, no espaço de uma vida humana, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade; A reafirmar a nossa fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor da pessoa humana, na igualdade de direitos dos homens e das mulheres, assim como das nações, grandes e pequenas; A estabelecer as condições necessárias à manutenção da justiça e do respeito das obrigações decorrentes de tratados e de outras fontes do direito internacional; A promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de um conceito mais amplo de liberdade; E para tais fins, A praticar a tolerância e a viver em paz, uns com os outros, como bons vizinhos; A unir as nossas forças para manter a paz e a segurança internacionais; A garantir, pela aceitação de princípios e a instituição de métodos, que a força armada não será usada, a não ser no interesse comum; A empregar mecanismos internacionais para promover o progresso econômico e social de todos os povos;

Paradoxalmente, a construção deste arcabouço universal de valores e princípios estava relacionado a uma realidade bastante concreta de poder, sintetizada na ascensão e consolidação da hegemonia norte-americana no

vácuo do declínio europeu e da própria URSS e da China em meio a um cenário de guerra. A construção da estrutura da ONU refletia estas tendências opostas em seus principais órgãos: uma Assembleia Geral (AG) aberta e democrática a participação de todos os Estados soberanos, um Conselho Econômico e Social (ECOSOC) para atender demandas econômicas e sociais que atuaria como órgão coordenador das agências especializadas da instituição neste setor e realizaria a ponta com a sociedade civil, uma Corte Internacional de Justiça (ICJ) e um Conselho de Segurança (CSONU) composto pelos principais polos de poder do momento, os vencedores da guerra (EUA, França, URSS, Grã-Bretanha e China). Coordenando administrativamente estas instâncias, o Secretariado Geral[204].

Em termos práticos, a disseminação da agenda da paz e cooperação era realizada tanto de forma retórica, como na atuação das Operações de Paz (PKO) da instituição em países recém-saídos de conflito, em processos de transição política e situações de preocupação humanitária[205].

Durante a Guerra Fria, a polarização entre EUA e URSS no CSONU trouxe entraves ao funcionamento do sistema, que, para muitos analistas, permaneceu congelado durante todo o período. Entretanto, se haviam empecilhos geopolíticos para a dinâmica da ONU, o período de 1947 a 1989 foi profícuo para o crescimento e consolidação do multilateralismo. Este processo fortaleceu-se em particular a partir dos anos 1950 com os processos de independência no mundo afro-asiático e a ascensão do Terceiro Mundo que ampliaram não só o número de Estados soberanos membros da instituição como o escopo das prioridades da organização. Dentre estas prioridades, as demandas por democracia, desenvolvimento, modernização, paz a reciprocidade compunham a agenda do Sul, oferecendo alternativas aos blocos Leste/Oeste.

Para a ONU, o fim da Guerra Fria surgiu como uma oportunidade de escapar aos constrangimentos da bipolaridade, resolvendo o problema de paralisia no CSONU e buscando a readequação do organismo às novas realidades do poder mundial e prioridades de seus membros, em especial os países em

desenvolvimento. Da mesma forma, as operações de paz passariam a assumir um papel cada vez maior. No geral, como visto, o sistema estaria entrando na "nova ordem mundial". Porém, até o momento, este processo de ascensão da ONU tem atravessado momentos de avanços e retrocessos pelos fatores já delineados. Para avaliar estes processos, primeiro são abordadas as inflexões da agenda e, segundo, as reformas estruturais (ainda que sejam simultâneos muitas vezes) que tem se proposto a recriar "o espírito de São Francisco".

Em termos de agenda, o imediato pós-Guerra Fria apresentou poucos avanços práticos, sendo simbólica do período, o relatório preparado pelo Secretário-Geral Boutros-Boutros Ghali (1992/1996)[206] do Egito intitulado Agenda para a Paz. Ambiciosa, esta proposta de Ghali previa a ampliação das tarefas e da atuação da ONU no sistema internacional, ampliando o escopo das operações de paz para englobar também a diplomacia preventiva, a condução da paz (*peacemaking*) e a reconstrução pós-conflito[207]. Esta ampliação das tarefas, contudo, não correspondeu a um aumento das capacidades da instituição (financeiras, materiais ou humanas) o que colocou em xeque a sua implementação. O baixo perfil da ONU em crises que eclodiram no período da Europa (ex-Iugoslávia) à África (Somália, Serra Leoa) revelavam as dificuldades reais de estabelecer compromissos e novas metas entre os Estados membros, envolvidos em suas demandas nacionais. Igualmente, traziam implícitas as dificuldades de se estabelecer critérios para as intervenções das Nações Unidas.

Em 1994, a partir de um documento do PNUD, tiveram início as polêmicas discussões sobre o conceito de segurança humana que estabelece critérios sociais e humanitários na definição da soberania o que poderia ampliar os casos de intervenções externas e ingerências. Esta definição abrangente de segurança traz desafios às visões tradicionais de soberania sustentadas nos pilares clássicos de "território, população, governo" para inserir avaliações sobre a capacidade do Estado de prover bens básicos e essenciais a seus cidadãos, como saúde, educação, infraestrutura e segurança.

Outro tema que pode ser correlacionado neste campo de segurança e questões humanitárias envolve o conceito de "responsabilidade de proteger"

(*responsibility to protect*), que vem se desenvolvendo desde meados do século XXI. Dentro da ONU, a iniciativa foi estabelecida a partir de 2005, no contexto do genocídio de Ruanda e da ausência de ação da comunidade internacional. Os pilares do conceito, e que detêm forte interdependência com os temas de soberania, ingerência e prevenção, indicam como responsabilidades do Estado para proteger cidadãos de atrocidades, responsabilidade esta que se estende à comunidade internacional, em particular quando este Estado não demonstra ação proativa neste sentido. Mecanismos políticos e econômicos de pressão consistem-se nos instrumentos preferências da comunidade internacional para pressionar estes países que, caso não atendidos, podem envolver intervenções militares sob o mandato do CSONU.

Todavia, de acordo com o próprio Secretário-Geral da ONU Ban Ki-moon, este conceito ganhou densidade em 2011 quando a comunidade internacional deu provas efetivas de ação em cenários identificados como crises humanitárias. Segundo o Secretário-Geral,

> No ano de 2011, houve uma virada positiva na história. A responsabilidade de proteger amadureceu e o princípio foi testado como nunca antes. Os resultados foram desiguais, mas ao fim do dia, salvamos milhares de vidas. Demos esperança a povos longamente oprimidos. Na Líbia, na Costa do Marfim, no Sudão do Sul, no Iêmen e na Síria, com nossas palavras e ações demonstramos que a proteção humana é um princípio definidos das Nações Unidas no século XXI. (SG/SM/14068, 2012, s/p).

Como se pode perceber pela análise de alguns destes temas listados pelo Secretário-Geral no Capítulo 2 (2.5 e 2.6), a questão da ação da ONU nestes cenários demanda maior debate. Tal debate demonstra-se relevante na medida em que não existe consenso entre os membros da ONU, na Assembleia Geral e no CSONU, sobre estas intervenções. O caso da Líbia exemplifica este dilema, uma vez que houve divergências no CSONU que, como visto, refletiu-se na votação da autorização para intervenção: enquanto os EUA e demais membros da OTAN participantes do CSONU votaram a favor da mesma, a Rússia e a China (além de Brasil, Alemanha e África do Sul como membros não permanentes) expuseram suas reticências. Situação similar ocorre na questão da Síria e na avaliação dos limites das ações preventivas.

Diante destas questões, e em consonância com a natureza recente (e nova) do tema, como rapidamente indicado no item 3.3, a Presidente Dilma Rousseff propôs que o debate sobre a "responsabilidade de proteger" fosse somado a uma discussão sobre a "responsabilidade ao proteger" (*responsibility while protecting*). O tema foi apresentado em seu discurso de abertura da 66ª Assembleia Geral da ONU em Setembro de 2011 e vem suscitando novas avaliações sobre os conceitos. Pode-se indicar que esta discussão insere-se também no âmbito do princípio da não indiferença e o equilíbrio com a soberania estatal. Em debate na ONU de Fevereiro de 2012, o Ministro Patriota assim sistematiza as linhas gerais da questão,

> O conceito de "responsabilidade ao proteger" baseia-se nos seguintes princípios fundamentais: a valorização da prevenção e dos meios pacíficos de solução de controvérsias; a necessidade de exaurir todos os meios não violentos para a proteção de civis; a obrigação de que qualquer ação militar seja sempre autorizada pelo Conselho de Segurança, limitada em seus elementos operacional e temporal; e a necessidade de monitoramento e avaliação da implementação das resoluções que autorizem intervenções (PATRIOTA, 2012a, s/p).

Assim, trata-se de discussão em aberto, e que detém ramificações nos campos político, militar, estratégico e social. E, tendo em vista estes temas sociais, os anos 1990 foram caracterizados pela realização de diversas conferências sociais da ONU (item B na sequência), ao qual também se juntaram esforços para a elaboração do relatório de segurança humana da ONU. Em 2003, sistematizando estas preocupações, são indicados como critérios definidores da segurança humana (em inglês "*Human Security- protecting and empowering people*"): proteção, acesso ao poder, interdependência e soberania compartilhada, segurança econômica, saúde, educação, paz, segurança e desenvolvimento, meio ambiente, fortalecimento do Estado de direito, democracia e boa governança. Este relatório é produzido já na gestão de Kofi Annan (1997/2006) de Gana, que estabelece três pilares prioritários para a pauta da ONU em direção ao futuro: desenvolvimento, segurança e direitos humanos.

Um tema que pode ser relacionado à segurança humana e ao desenvolvimento foi o lançamento em 2000 das Metas do Desenvolvimento do Milênio (MDG- *Millenium Development Goals*) na Cúpula do Milênio. Na prática, as metas relacionam todos os elementos descritos acima e se dividem em oito

prioridades que devem ser cumpridas até 2015. Apesar de declarações de Annan, e de seu sucessor Ban Ki-Moon (eleito em 2007 e reeleito em 2011, com mandato até 2016) da Coreia do Sul que indicaram a quase que impossibilidade de cumprimento da maioria das metas até 2015, recente relatório sobre as MDGs (2012) aponta diversas conquistas alcançadas pelo projeto nas áreas de saúde e direitos femininos[208]. As metas, já citadas ao longo do texto, mas que merecem ser recuperadas são:

1. Erradicar a Pobreza Extrema e a Fome
2. Atingir o Ensino Básico Universal
3. Promover a Igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres
4. Reduzir a mortalidade infantil
5. Melhorar a Saúde materna
6. Combater o HIV/Aids, a malária e outras doenças
7. Garantir a sustentabilidade ambiental
8. Estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento

A preocupação com temas relativos ao desenvolvimento não é inédita no âmbito da ONU, uma vez que desde os anos 1950, os países do Terceiro Mundo procuraram indicar sua prioridade. As ações do ECOSOC, da UNCTAD, os esforços paralelos do G77 são representativos destes movimentos. Porém, a dinâmica da bipolaridade deixava estas questões em segundo plano, assim como as discussões sobre meio ambiente e direitos humanos. A ascensão desta agenda, por vezes, é definida como de "novos temas" quando, na realidade, trata-se de dilemas tradicionais da agenda global, mas que não ocupavam a linha de frente dos interesses e da disputa entre as superpotências EUA e URSS.

A posição do Brasil com relação ao novo conceito de segurança humana e às Metas do Milênio varia entre o apoio aberto (Metas do Milênio) à preocupação (segurança humana) com questões relativas à ingerência e intervenção em Estados soberanos. Esta questão envolve o debate responsabilidade de proteger X responsabilidade ao proteger e relativo ao princípio da não indiferença, como discutido alguns parágrafos acima. Na entrada do século XXI, as MDGs surgiram

como uma tentativa de retomar e avançar temas que haviam sido colocados durante as conferências dos anos 1990, mas cuja implementação continuava esbarrando em questões econômicas, sociais estratégicas e culturais (ver B abaixo).

No que se refere às MDGs, a Presidência Lula e a gestão do governo Dilma Rousseff a partir de 2011 têm como prioridades internas e externas diversos programas relacionados ao seu cumprimento como: Cidadania e Inclusão Social, Fome Zero, Bolsa Família, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), Brasil Sorridente, Farmácia Popular, Qualisus, Brasil Alfabetizado e o Programa Universidade para Todos (ProUni). Além disso, o Brasil ao lado de outros países emergentes atua em programas de ajuda e cooperação técnica no âmbito Sul-Sul como analisado no Capítulo 4 (Fundo IBAS, parcerias Sul-Sul), assim como mantém seu papel de porta voz das demandas sociais e econômicas do Terceiro Mundo na ONU e nas OIGs comerciais e financeiras. Dentre estas, reciprocidade comercial, abertura de mercados, redução da dívida e pobreza são algumas prioridades, associadas à reivindicação por reformas nas instituições como ressaltado.

Além da ampliação da agenda aqui mencionada, a ONU possui um programa de ajustes estruturais para atualizar o organismo a esta pauta renovada, ao reordenamento do poder mundial e às transformações do sistema. Somadas às dimensões específicas de reformas estruturais e administrativas, que não serão aqui detalhadas em extensão, o foco da preocupação reside sobre o CSONU. O primeiro esforço de reforma, que contou com o apoio brasileiro que desde 1993 passou a reivindicar um assento permanente no CSONU, ocorreu em 1995 quando a organização completou seu 50º Aniversário.

Em 1995, a tática brasileira era representada pelas iniciativas da integração nos principais fluxos do sistema, buscando o reconhecimento da credibilidade nacional e do papel relevante desempenhado na América Latina. A parceria com os EUA e o bom relacionamento com os países europeus eram trazidos como credenciais, assim como a recuperação econômica e solidez democrática. Opções similares eram desenvolvidas por Japão e Alemanha, outras nações que

pediam a reforma do CSONU, compatibilizando seu poder econômico (e suas já significativas contribuições financeiras à organização) com um novo papel político. As resistências à reforma no CSONU, a oposição de outras nações a estas candidaturas (Argentina e México ao Brasil, China ao Japão) e a inércia da Assembleia Geral e dos EUA que poderiam comandar o processo levam o processo ao esvaziamento e mesmo em termos estruturais e de agenda não existem progressos significativos.

O final da gestão Ghali e o início de Annan são caracterizados por dificuldades similares em lidar com este desafio e os dilemas sociais e políticos da instituição. Todavia, foram momentos no qual existiu intenso debate sobre a reforma da ONU, sua agenda e estruturas, por meio das Conferências Sociais, discussões dentro da organização sobre seu futuro. Tal debate, porém, foi gradualmente esbarrando na ausência de políticas concretas para implementar os resultados das Conferências Sociais e mesmo implementar reformas na instituição. Além das reticências naturais relativas a temas polêmicos como meio ambiente e direitos humanos que dificultam o consenso e agilidade no processo por conta de diferentes percepções, não havia, por parte das lideranças principais da organização, e do sistema internacional, uma adesão a esta agenda. Neste âmbito, o papel dos EUA tem sido ambíguo nos processos.

Com isso, apesar da contínua renovação dos termos da agenda, estruturalmente a ONU continua a representar mais o pós-1945 do que o pós-1989. Observa-se, por conta destas realidades, um esvaziamento de processos na gestão Ban Ki-moon (2007 em diante até Agosto de 2012), mesmo com a permanência das demandas pela reforma do sistema multilateral, tanto político quanto econômico realizadas pelos emergentes.

A segunda grande onda por reformas da ONU somente ocorreria em 2005, 60º aniversário da organização, a luz dos desenvolvimentos da Guerra do Iraque de 2003 e da crise do multilateralismo. Na oportunidade, Kofi Annan lidera uma ofensiva para uma grande proposta de atualização que englobasse a ampliação do CSONU, a modernização de sua administração, o incremento dos esforços contra terrorismo e proliferação nuclear, o reforço do conselho de direitos

humanos e a reforma conceito de segurança (segurança humana e metas do milênio). Mais uma vez o processo não avança devido às resistências dos EUA em termos gerais e no CSONU acompanhado pela China, permanecendo em compasso de espera.

Para a diplomacia brasileira e de outras nações que visavam a ampliação do CSONU, contudo, esta segunda onda representou uma mudança de tática a partir da articulação do G4. Como analisado no Capítulo 4, o G4 consiste-se em uma aliança composta por Brasil, Índia, Alemanha e Japão que tem como objetivo a ampliação do CSONU em seus membros permanentes e não permanentes. Estes países buscaram seus objetivos conjuntamente e apesar das idas e vindas da aliança, a mesma mantém-se ainda em funcionamento e não representou o fim de aproximações bilaterais e da construção de consensos em torno da reforma desenvolvidos pelos Estados membros.

Devido ao avanço do G4, o período observou o surgimento ainda de duas novas propostas: a da União Africana e a do Unidos pelo Consenso (*Coffee Club*). A proposta da UA é similar a do G4 com a inclusão de 6 novos membros permanentes, mas demanda concessão do poder de veto de imediata. Os membros da UA representam ¼ dos votos na Assembleia Geral e sua posição é essencial para o encaminhamento de qualquer reforma na ONU. De 2005 a 2009, este grupo tem dado sinais de aproximação ao G4, mas sem formalizar abertamente o apoio.

A terceira proposta, a do Unidos pelo Consenso opõem-se à introdução de novos membros permanentes e defende a criação de 10 novas vagas não permanentes. O grupo é representado por Paquistão, Argentina, Canadá, México e Itália e percebe a reforma do CSONU e a inclusão de outras potências regionais em seu quadro como prejudicial aos seus interesses. Das três propostas, esta última é a que possui menos apoio e gera menos consenso visto que pouco altera do arcabouço institucional do conselho e seu funcionamento (preserva o *status quo*). Finalmente, permanece um grande questionamento sobre o papel da UE no processo na eventualidade da solidez da PESC e como isso se combinaria com as cadeiras europeias já existentes de França e Grã-

Bretanha que dificilmente abririam mão de suas posições ou a demanda alemã.

Desde então, novas perspectivas de reforma foram colocadas com base na expectativa de ações da administração Obama e da consolidação do poder político-econômico dos emergentes. Similar expectativa havia sido atribuída ao novo Secretário Ban Ki Moon, associada ao processo de moralização da ONU e combate à corrupção (uma das grandes controvérsias da Era Annan e foco de disputa com os EUA). Até Agosto de 2012, porém, ainda não existiram sinais concretos de mudanças substantivas na agenda ou em seu ritmo. Independente da AG defender a reforma, enquanto os membros permanentes do CSONU não fecharem compromisso com esta agenda, os avanços se mostram difíceis. Como citado, a gestão Ban Ki-moon não tem sido caracterizada pela prioridade à reforma da ONU, razoavelmente estagnado. Sobre o tema específico da reforma do CSONU, o Ministro Patriota avalia que

> (...) são alguns nós. Mas o essencial em um esforço de simplificação, eu diria que se houvesse um consenso entre os cinco membros permanentes (EUA, Rússia, China, França e Reino Unido), provavelmente a reforma se resolveria dentro de um prazo curto (...) O mais reticente dos cinco, neste momento, é a China (...) Mas até pouco tempo atrás os EUA eram muito reticentes. (PATRIOTA, 2011d).

Assim, do ponto de vista brasileiro, o compromisso com a reforma abrangente da ONU permanece. Em Outubro de 2009 o país foi eleito mais uma vez para ocupar uma cadeira de membro não permanente no CSONU, cumprindo o mandato para o biênio 2010/2011 (o Brasil foi eleito com 182 votos). Deve-se destacar que, ao lado do Japão, o Brasil é a nação que mais integrou o CSONU como membro não permanente (os períodos anteriores são 1946/1947, 1951/1952, 1954/1955, 1963/1964, 1967/68, 1988/89, 1993/94, 1998/99 e 2004/2005).

A pauta brasileira de apoio ao multilateralismo associada à defesa da atualização das OIGs e da compatibilização com o novo quadro de poder mundial e as demandas dos emergentes e dos PMDRs permanece prioritária na agenda de relações internacionais, assim como os compromissos nacionais nas áreas sociais, de operações de paz, proliferação e segurança.

B) Os Temas Sociais e as Conferências Internacionais

Durante a Guerra Fria, o predomínio das questões de segurança na agenda internacional colocou em segundo plano as discussões sobre temas sociais, que, na base da fundação da ONU, eram considerados prioritários para a reestruturação do sistema internacional no pós-1945. Tais discussões aconteciam paralelamente ao conflito bipolar, mas mesmo assim progressos foram alcançados com documentos como a Declaração Universal dos Direitos do Homem em 1948 e a realização de Conferências neste campo, assim como no de meio ambiente. Em 1989, o descongelamento da política mundial trouxe um novo foco a estas questões, intensificando a realização das conferências e a preocupação com a implementação de medidas renovadas nestas áreas, que se estendem ao século XXI.

Em um balanço realista, progressos e ausência de avanços foram observados. A ausência de avanços remete a diferentes fatores relacionados ao Estado Nacional: demandas geopolíticas, soberania e interesse nacional, desenvolvimento econômico (clivagem Norte-Sul) e particularidades culturais e religiosas. Prescrições genéricas e documentos abrangentes também são apontados como fatores de insucesso. Com isso, diversas recomendações destas conferências e negociações subsequentes não foram implementadas ou apenas o foram parcialmente. Para Alves,

> (...) as conferências da década de 1990 podem provocar sentimentos variados de frustração e nostalgia, mas não necessariamente de derrota (...) Se estes documentos (...) forem redescobertos e apreciados em seu devido valor podem voltar a configurar, pelo menos, um manual de esperanças (...) talvez (...) de referência para a ação cooperativa. (ALVES, 2001, pp. 40-41).

A partir desta citação, inclusive, é possível identificar o maior mérito e progresso destas discussões: o estabelecimento de referências para orientar o debate internacional e sinalizações positivas para a mudança de política de alguns Estados, dentre eles o Brasil. Mesmo que a aplicação das recomendações possa não ser generalizada ou universal, ou ocorrer de forma homogênea, a sua adoção gradual indica a possibilidade de seu fortalecimento. Fornece-se, assim, uma moldura, uma estrutura para o encaminhamento do debate, demonstrando a relevância dos temas. A reincorporação destas preocupações

nas MDGs, a continuidade dos encontros de alto nível sobre meio ambiente, ações individuais compõem este quadro complexo.

As principais Conferências, nesta década inicial, foram: a Cúpula Mundial sobre a Criança, 1990, Nova Iorque; a Conferência das Nações Unidas Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, Rio 1992; a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, Viena, 1993; a Conferência Internacional Sobre População e Desenvolvimento, Cairo, 1994; a Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Social, Copenhague, 1995; a IV Conferência Mundial sobre a Mulher, Pequim, 1995; a Conferência das Nações Unidas Sobre Assentamentos Humanos (Habitat II), Istambul, 1996, a Conferência do Milênio (2000), a Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial e Intolerância de Durban, 2001.

Do ponto de vista brasileiro, como indica Arraes (2006), houve a incorporação de diversas recomendações destas reuniões em documentos como o Estatuto do Idoso, a atualização do Estatuto da Criança e do Adolescente dentre outros. A firme atuação na defesa das MDGs faz parte desta dinâmica, que se reflete em políticas sociais diferenciadas no âmbito doméstico a partir de 2003. Embora não seja possível detalhar as dimensões da atuação brasileira em todas estas conferências, é importante ressaltar a participação ativa do país nas mesmas com base em sua identidade de nação em desenvolvimento e com vantagens comparativas em determinados setores como o ambiental. Neste campo, duas áreas de atuação são simbólicas, compromisso e assertividade nacional: o meio ambiente e direitos humanos.

B.1) O Meio Ambiente

No que se refere ao meio ambiente[209], a evolução do tema e da posição brasileira é significativa desde a primeira Conferência de Estocolmo em 1972. O encaminhamento desta Conferência inicia-se a partir de 1968 com a aprovação da resolução 2938 pela Assembleia Geral da ONU que indicava a importância da discussão de temas ambientais e os impactos humanos sobre seu hábitat. Esta reunião foi o primeiro passo para que o meio ambiente passasse a ser pensado de forma sistemática no contexto das relações internacionais. Apesar do contexto político-estratégico da Guerra Fria e as divergências entre os países

desenvolvidos e em desenvolvimento terem marcado as discussões, Estocolmo representou um salto qualitativo no debate. Como aponta Lago (2006), até esta Conferência, o tema ambiental restringia-se a preocupações fragmentadas na sociedade civil dos países ricos, principalmente europeus, havendo ainda a produção de estudos no âmbito do Clube de Roma (crescimento zero)[210]. Faltava, contudo, uma visão abrangente das discussões que envolvessem as nações e que chamassem a atenção para os limites ambientais.

A posição brasileira e dos demais países em desenvolvimento naquele momento dos anos 1970 refletiu, segundo Lago, o choque entre as metas de crescimento e modernização e a proposta do crescimento limitado ou zero nos desenvolvidos. A posição brasileira foi defensiva no sentido de preservar o projeto de desenvolvimento e assertiva nas discussões sobre temas sensíveis de controle demográfico, conservacionismo e bens comuns. Como aponta o autor, o país demandava discussões mais democráticas e que levassem em conta as diferenças entre as realidades Norte-Sul. Apesar de sua moderação na busca destas demandas, Lago indica que a posição do país acabou sendo interpretada dentro e fora de casa como negativa, o que até a Rio-1992 foi associada à imagem do país como "vilão ambiental".

Como resultados de Estocolmo foram estabelecidos um Plano de Ação no qual estavam contempladas questões como redução da poluição, emissão de CFC, lixo tóxico e o desafio de administrar os bens comuns da humanidade (*Common Heritage of Mankind*). No âmbito destes bens, maior desafio é a definição do que limita um bem comum e a soberania nacional, tema que interessa particularmente os países que detêm relevantes patrimônios ambientais como é o caso do Brasil (Floresta Amazônica, Aquífero Guarani). O núcleo do problema relaciona-se à equação: proteger, usufruir e compartilhar estes recursos, com respeito à soberania e ao sistema global. Outro desafio era o da correlação entre as previsões científicas e realidade, debate intenso que permanece até os dias de hoje referente à comprovação dos custos ambientais: isto é, se as previsões são sustentadas em dados concretos ou apenas especulações sem certeza científica ou hipóteses.

Para lidar com estes desafios, foi estabelecido o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA, UNEP na sigla em inglês). Nos anos 1980, estes esforços produziram importantes regimes no campo ambiental sobre a camada de ozônio (Convenção de Viena de 1985 e Protocolo de Montreal de 1987), proibindo a emissão de CFCs (clorofluorcabonos), gases correlatos e estudos sobre sua substituição por produtos menos nocivos. Anteriormente, em 1982, já havia sido estabelecida a Convenção das Nações Unidas Sobre Terra e Mar, além de acordos sobre a exploração de regiões como a Antártica[211]. Ainda sobre estes regimes e bens comuns, consolidou-se a argumentação da "tragédia dos comuns" sobre a possibilidade de destruição e esgotamento destes bens.

Outro produto da evolução destas discussões foi a publicação do Relatório Brundtland em 1990 ("Nosso Futuro Comum"), preparado pela Comissão Mundial da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Comissão Brundtland) chefiada pela Primeira-Ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland. O salto qualitativo deste relatório, apesar de sua fria recepção no Sul, como aponta Lago, foi o estabelecimento do conceito de desenvolvimento sustentável. O conceito buscava responder às críticas destes países quanto à não consideração de suas demandas por crescimento econômico em choque com o desejo de preservação ambiental, revendo o conceito de desenvolvimento. Esta revisão foi sustentada na interação de três pilares: economia, sociedade e desenvolvimento.

> Com a publicação do Relatório Brundtland, em 1987, surge uma definição do conceito de desenvolvimento sustentável com ampla aceitação, que se tornaria quase "oficial": "desenvolvimento sustentável é desenvolvimento que atende às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atender suas próprias necessidades" (LAGO, 2006, p. 56).

A lógica desta interação sustentava-se na defesa do desenvolvimento como essencial para a erradicação da pobreza, modernização e melhoria das condições de vida da população mundial, mas com a simultânea preocupação em não esgotar ou destruir recursos naturais no processo. O objetivo era compatibilizar a preservação do meio ambiente com a melhoria de condição de vida humana, tornando-as indissociáveis. Adicionalmente, o relatório procura atender de forma equilibrada as diferenças entre países do Norte e do Sul.

Outro resultado foi o estabelecimento do Painel Intergovernamental sobre Mudança Climática que a partir de 1988 (IPCC) iniciou estudos sobre o impacto da emissão dos gases estufa sobre o meio ambiente. Tais estudos tiveram sequência ao longo do período que precedeu a Rio-1992 e serviram de fundamento para a negociação de uma Convenção Quadro sobre o tema.

A partir deste relatório, a realização de uma segunda conferência nos moldes de Estocolmo foi retomada, com o Brasil, ainda sob o foco pesado de acusações de destruição do meio ambiente, oferecendo-se para realizá-la, contando com o apoio dos demais países em desenvolvimento. O contexto político-estratégico é o do fim da Guerra Fria e o da redemocratização, com o país buscando sua reinserção internacional. A contrapartida interna foi a criação do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA, 1989) e do Ministério do Meio Ambiente (MMA, 1992) como aponta Lago.

Por conta destes fatores, a Conferência das Nações Unidas Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, Rio 1992 ou ECO-1992[212] (UNCED) deve ser vista como um marco. As questões ambientais ganham maior dimensão externa e a diplomacia assume uma posição mais ofensiva e o Brasil um papel de vanguarda ambiental. Não só o Brasil, mas outros países em desenvolvimento tornam-se mais assertivos neste campo, introduzindo-o como elemento de suas demandas e reivindicações a partir de seu olhar do Sul. Esta assertividade consiste-se de dois elementos: a defesa de sua soberania e direito ao desenvolvimento no que se refere ao meio ambiente e a uma crítica aos padrões sociais, produtivos e energéticos dos desenvolvidos que causaram a devastação prévia, defendendo uma reforma abrangente. Paralelamente à Rio 1992, realiza-se o Fórum Global, com o significativo envolvimento da sociedade civil, ONGS, empresariado, grupos de interesse fazem parte dos debates.

Os resultados da Rio-1992 são significativos em termos de acordos e cronogramas, definindo os rumos do debate ambiental desde então, apesar de permanecerem cisões Norte-Sul e as dúvidas sobre os méritos científicos de descobertas e previsões. Entretanto, foi possível atingir um consenso entre os eixos, com ênfase crescente em preocupações sociais. A equação

“responsabilidade comum, demandas diferenciadas” esteve na base da construção dos consensos, diferente da assimetria de pressões e resistência que caracterizara Estocolmo.

Os principais debates referem-se ao tema da mudança de clima e o aquecimento global, a biodiversidade e o desenvolvimento sustentável. A clivagem Norte-Sul manteve-se ao longo da reunião, assim como as reticências norte-americanas em assumir metas e compromissos concretos. Os resultados que puderam ser alcançados foram significativos, estabelecendo os parâmetros das futuras discussões ambientais até os dias de hoje, democratizando o debate. Sintetizando estes resultados, foram estabelecidos:

- a Declaração do Rio Sobre Meio Ambiente – representa um relatório final do encontro no qual são estabelecidos vinte e sete princípios relacionados ao meio ambiente, governança, soberania e responsabilidade social, dentre outros. Também encaminha as demais conquistas em forma de documentos e convenções abaixo descritas;

- a Convenção Sobre Diversidade Biológica (CDB) – que visa a “conservação da biodiversidade, o uso sustentável de seus recursos; e a repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização destes recursos” (LAGO, 2006, p. 75). Bastante sensível, este tema envolve a inter-relação entre propriedade intelectual, o que define um bem comum ou um bem de um Estado soberano. Detentor de cerca de 20 a 25% da biodiversidade global, o Brasil marcou claramente suas posições na defesa da soberania nacional para a exploração destes recursos de forma sustentável. Paralelamente envolve a discussão sobre os transgênicos (OGM – organismos geneticamente modificados) e seus impactos ambientais e a legislação que deve regê-los;

- Convenção do Combate à Desertificação – referente ao processo acelerado de desertificação de vastos territórios

- a Declaração dos Princípios Sobre Florestas – referente ao usufruto das florestas, envolve a temática do desenvolvimento sustentável e da soberania.

Segundo Lago, representou divergência fundamental entre os países em desenvolvimento e desenvolvidos, uma vez que os primeiros temiam a ingerência externa sobre seu território e patrimônios. As florestas relacionam-se ao tema da mudança de clima e emissão de CO2[213]. Para o Brasil trata-se de questão fundamental dada a Floresta Amazônica e as acusações que pesam, ainda, sobre o país de desmatamento da região (com algumas correntes defendendo que a mesma se torne patrimônio global, contencioso recorrente e tema de preocupação nacional);

- Agenda 21– correlaciona desenvolvimento sustentável e meio ambiente em uma visão de caráter abrangente e humanista, consistindo-se em

> um programa de ação que atribui novas dimensões à cooperação internacional e estimula os governos, a sociedade civil e os setores produtivo, acadêmico e científico a planejar e executar juntos programas destinados a mudar as concepções tradicionais de desenvolvimento econômico e de proteção do meio ambiente. O documento está organizado em quatro seções (...) Seção 1: as dimensões social e econômica do desenvolvimento sustentável (dois dos três pilares do desenvolvimento sustentável); Seção 2: gestão dos recursos naturais para o desenvolvimento sustentável (terceiro pilar do desenvolvimento sustentável), dividida em a) proteção da atmosfera, b) desertificação e seca, c) oceanos, d) água doce, e) resíduos, f) diversidade biológica e g) combate ao desflorestamento; Seção 3: fortalecimento dos grupos sociais na implementação do objetivo do desenvolvimento sustentável (mulheres, crianças, indígenas, ONGs, sindicatos, academia, etc.); e Seção 4: meios de implementação, dividida em a) recursos e mecanismos financeiros; b) tecnologia; c) instituições e d) instrumentos jurídicos. (LAGO, 2006, p. 76).

- Estabelecimento da Comissão para o Desenvolvimento Sustentável (CDS) no ECOSOC para verificar o desenvolvimento e cumprimento das resoluções da UNCED;

- Criação do *Global Environment Facility Fund*;

- Convenção Quadro Sobre Mudança do Clima – precedida pelo IPCC e as Conferências Climáticas de 1978 e 1990 que lançaram os estudos e negociações sobre a questão. O estabelecimento da Convenção-Quadro consolida as preocupações da comunidade internacional com a mudança de clima gerada pela emissão de gases estufa. O polêmico tema do aquecimento global e suas consequências como elevação dos níveis dos mares, intensificação de fenômenos climáticos (furacões, tufões) desertificação e oscilações do clima

encontram-se no núcleo das discussões.

Cercada por intenso debate, a Convenção-Quadro apenas consolidou compromissos para a discussão futura entre as partes uma vez que a emissão de gases estufa está diretamente relacionada ao desenvolvimento e produção industrial. A redução da emissão liga-se às perspectivas de crescimento interno, tema muito sensível na política interna de países desenvolvidos e em desenvolvimento uma vez que afeta níveis de emprego e matrizes de consumo e produção. Os maiores oponentes ao estabelecimento de metas para redução das emissões foram os norte-americanos. Estas negociações entre os países signatários passaram a ser realizadas nas Conferências das Partes (COP). A primeira COP (COP-1) foi realizada em Berlim, perfazendo, até Agosto de 2012, um total de 17 de Conferências anuais, com previsão da realização da 18ª em Dezembro de 2012 em Doha (neste texto somente destacaremos algumas das COP mais relevantes e as Conferências pós-1992[214]).

Apesar das controvérsias permanentes nas COP, e nas reuniões e encontros preparatórios que as antecedem, o primeiro grande compromisso para a Mudança de Clima foi alcançado em 1997 com o Protocolo de Quioto à Convenção-Quadro das nações Unidas sobre Mudança de Clima. Conhecida como Rio +5, a Conferência de Quioto (COP-3) não eliminou algumas importantes divergências entre o Norte e o Sul com relação à emissão de gases estufa e suas metas de redução, o conceito de desenvolvimento e o papel das florestas (e do desmatamento) nestas emissões.

As controvérsias, porém, não impediram a conclusão das negociações que resultaram no Protocolo que estabeleceu como principal objetivo a redução da emissão dos gases estufa "em pelo menos 5% abaixo dos níveis dos anos 1990 no período de compromisso de 2008 a 2012" visando controlar o processo de mudança climática. Processos correlatos associados a este controle foram a prioridade a ser atribuída à eficiência energética e a busca de alternativas às matrizes existentes e o desenvolvimento sustentável. Cada país, conforme sua participação quantitativa nas emissões e condição (desenvolvido ou em desenvolvimento) possui uma quota máxima de emissões e, a partir desta

quota, busca a redução estimada acima em 5%.

Para facilitar a implementação desta meta e respeitar as especificidades e necessidades nacionais foram estabelecidos mecanismos flexíveis: a troca de emissões internacionais, que autoriza que países troquem suas emissões entre si, permitindo que países que não utilizem toda a sua quota prevista de emissões vendam o seu excedente a outros que necessitam de limites maiores e o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) e implementação conjunta, cujo objetivo é incentivar projetos que visem a redução das emissões a partir da criação de créditos de carbono (medidas compensatórias como plantação de árvores, melhor utilização de recursos naturais fazem parte desta lógica).

No caso brasileiro, o país assinou o Protocolo em 1998, sua ratificação ocorreu em 2002 e a sua implementação iniciou-se a partir de 2002[215]. Grandes países emissores como China, Rússia, Japão e membros da UE também se comprometeram com o Protocolo, mas não tem cumprido suas metas na maioria das vezes. O grande ausente do Protocolo continua sendo os EUA, o maior emissor de gases estufa, que até o momento não ratificaram o Protocolo apesar de o terem assinado em 1998. Em 2002, este tema, assim como as permanentes clivagens Norte-Sul e o contexto do unilateralismo da administração Bush filho (e também da GWT) levaram ao esvaziamento da Rio +10 realizada em Johannesburgo na África do Sul. Apesar deste esvaziamento, que se estendeu a ausência de compromissos dos principais emissores, as COPs continuaram sendo realizadas, em meio a questões específicas referentes ao cumprimento do Protocolo de Quioto. Igualmente, deu-se início à realização das Conferências das Partes referentes à Convenção de Diversidade Biológica (MOP-1) a partir de Montreal 2005[216].

No geral, porém, o processo sofreu razoável estagnação desde então, mesmo sendo considerada a Rio +20 realizada em Junho de 2012 (e as COPs anteriores). No caso, em termos de período recente, havia a expectativa de que estes entraves poderiam ser superados a partir de 2009 com a posse da nova administração democrata nos EUA. A COP-15 (Copenhagen), de Dezembro de 2009, foi, assim, tomada como um possível novo ponto de partida. A base para

estas avaliações sustentava-se em declarações de 2008 do então candidato Barack Obama que em sua pauta de campanha presidencial, havia dedicado significativa atenção à agenda ambiental (aquecimento global, biocombustíveis, atualização da matriz energética foram alguns dos temas priorizados pelo então candidato). Todavia, a retórica da Casa Branca neste setor (assim como em inúmeros outros analisados no item 2.1) não se traduziu em medidas práticas.

Em sua realização, a COP-15 apresentou o mesmo padrão das conferências anteriores, de ausência de compromissos, que se estendeu nas reuniões seguintes. Em tal contexto, permaneceram as cisões Norte-Sul, a ausência de compromissos concretos dos EUA, com o encontro ocorrendo ainda em um momento de crise econômica dos países do núcleo ocidental. A reunião de Copenhagen marca, igualmente, o surgimento do BASIC como grupo negociador (Brasil, África do Sul, Índia e China) em questões ambientais, cuja parceria desde então tem se estendido a outras áreas (e que se sobrepõem e se soma a outros grupos como o IBAS, BRICS e diversas alianças de geometria variável).

A sombra da crise permaneceu sob as demais COPs, assim como se estendeu até 2012 na realização da Rio +20, a Conferência das Nações Unidas para Desenvolvimento Sustentável. Entretanto, esta Conferência realizada mais uma vez na cidade do Rio de Janeiro trouxe avanços em termos de estabelecer uma pauta de prioridades para o encaminhamento das discussões. Assim como na Rio-92, a participação das nações do Sul foi significativa, e marcos do processo anterior como a Agenda 21 demonstraram sua permanente relevância nas discussões. Ainda que os EUA, representados na Conferência pela Secretária de Estado Hillary Clinton, tenham declarado o evento como prioritário no setor ambiental, os compromissos foram poucos, apesar da retórica positiva mais uma vez. Igualmente, paralela à Rio +20 foi realizada, no âmbito da sociedade civil, a Cúpula dos Povos, que congregou movimentos sociais diversos, organizações não governamentais, dentre outros setores da sociedade civil.

Analisando especificamente o processo que culminou em Junho/2012 na realização da Conferência, destaca-se o documento “Esboço Zero” de

Janeiro/2012, "O Futuro Que Queremos". Neste texto, foram indicadas as linhas de ação prioritária para debate na conferência e que resultaram na versão final do documento, lançada no encerramento do encontro[217]. Para isso, o documento é composto de cinco capítulos, "Nossa Visão Comum", "Renovação de Compromisso Político" (no qual se reafirma o engajamento político de governos e sociedades com as conversações ambientais iniciadas em Estocolmo, 1972), "Economia Verde em um Contexto de Desenvolvimento Sustentável e Erradicação da Pobreza", "Estrutura Institucional para o Desenvolvimento Sustentável", "Estrutura Para Ação e Acompanhamento" e "Meios de Implementação". Especificamente, as linhas de ação prioritária que orientam o documento são:

> 2. Erradicar a pobreza é o maior desafio global enfrentado pelo mundo nos dias de hoje e um elemento indispensável para o desenvolvimento sustentável. Neste campo, estamos comprometidos em libertar a humanidade da pobreza e da fome de forma urgente. 3. Reconhecemos a necessidade de ampliar o desenvolvimento sustentável em todos os níveis, integrando aspectos econômicos, sociais e ambientais, e reconhecendo sua interdependência para atingir o desenvolvimento sustentável em todas as suas dimensões. 4. Reconhecemos que a erradicação da pobreza, a mudança de padrões de consumo e produção sem sustentabilidade (...) a administração da base natural de recursos de desenvolvimento econômico e social são os objetivos abrangentes e requisitos essenciais para o desenvolvimento sustentável[218]. (THE FUTURE WE WANT, 2012, p.1).

Apesar desta amplitude do texto, o mesmo foi criticado pela Cúpula dos Povos em sua declaração e setores ligados ao movimento ambiental. De acordo com estas correntes, ao não propor novas metas concretas ou definir demandas políticas mais claras, o documento não superava o quadro de estagnação das negociações ambientais. Da mesma forma, foi apontado que a reunião haveria sido esvaziada pela ausência dos chefes de Estado das principais economias industrializadas, tanto do Norte quanto do Sul. A Cúpula, segundo estas visões, encontrara limitações derivadas da crise econômica e das divergências no setor ambiental, que não pode superar, preservando a paralisia do processo. Entretanto, como destacado, é necessário indicar que a Rio +20 estabeleceu marcos para as negociações futuras e objetivos que precisam ser atingidos, inclusive como parte da reforma das estruturas de governança globais e de criação de projetos para superação da pobreza e desigualdade econômica.

É preciso lembrar que as dificuldades enfrentadas pela Rio+20 não diferem de problemas de trancamento de pauta e estagnação que afligem todo o sistema multilateral (como discutido no item A no que se refere à ONU de forma abrangente e nos demais itens C e D em setores como segurança e economia). A interdependência entre a agenda social, a econômica e a ambiental, e a pressão doméstica, dificultam o encaminhamento de negociações de uma forma linear, não restrita a um ou outro setor. Quanto mais os temas envolvidos detiverem impactos imediatos sobre questões internas, mais limitações encontrarão em conversações que demandam perspectivas de médio e longo prazo, diante de demandas eleitorais, de grupos de interesse e disputas partidárias. Nestas situações, aplica-se com clareza o termo *intermestics* a diversas esferas multilaterais, por mesclarem preocupações "international" (externas) e "domestics" (internas) dos governos.

Em seu discurso de encerramento da Conferência, a Presidente Dilma aborda estes desafios, apresentando uma perspectiva pragmática e gradualista com relação ao Documento final da Rio +20 e as negociações multilaterais no setor ambiental. Em termos gerais, segundo a Presidente:

> O documento "O Futuro que Queremos" torna-se, hoje, um marco no conjunto dos resultados das Conferências das Nações Unidas ligadas ao Desenvolvimento Sustentável. Um passo histórico foi dado em direção a um mundo mais justo, equânime e próspero, para que a pobreza seja erradicada e o meio ambiente protegido. O documento que nós aprovamos hoje não retrocede em relação às conquistas da Rio92, não retrocede em relação à Cúpula de Joanesburgo de 2002, não retrocede em relação a todos os compromissos assumidos nas demais conferências das Nações Unidas. Ao contrário, o documento avança e muito, mostrando a evolução das concepções compartilhadas de desenvolvimento sustentável. Lançamos as bases de uma agenda para o século XXI. Tomamos decisões importantes e quero ainda uma vez ressaltar algumas delas. (ROUSSEFF, 2012, s/p).

Em termos de prioridades de agenda e discussões,

> Trouxemos a erradicação da pobreza para um centro do debate sobre o futuro que queremos, em consonância com a proteção e o respeito aos direitos humanos fundamentais. Criamos os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável para dar foco e orientação aos nossos esforços coletivos. O foro de alto nível que foi instituímos coordenará os trabalhos das Nações Unidas no campo da sustentabilidade, inclusive, assegurando a implementação desses objetivos (...) Vamos também desenvolver o indicador mais adequado do que o PIB para medir o desenvolvimento incorporando, também, critérios sociais e ambientais. Adotamos o Plano Decenal de Produção e Consumo Sustentáveis. (ROUSSEFF, 2012, s/p).

Em um balanço final,

> Como dissemos desde o início de nossos trabalhos, a Rio+20 é um ponto de partida. É o alicerce de nosso avanço. Não é o limite, nem tampouco o teto do nosso avanço. Iniciamos, sim, hoje, aqui na Rio+20, uma caminhada. (ROUSSEFF, 2012, s/p).

Trata-se, portanto, de um desafio que permanece em aberto, e um setor no qual o Brasil tem desempenhado relevante papel desde a década de 1970.

B.2) Os Direitos Humanos

Outra questão fundamental e sensível para o Brasil no campo dos temas sociais e conferências internacionais é o dos Direitos Humanos, cuja evolução é similar à ambiental. De uma ação defensiva nos anos 1970 e 1980, o processo de redemocratização insere um componente de assertividade e fundamento na ordem internacional. De acordo com Alves (cf. 2008, p. 187), quatro períodos podem ser identificados na evolução da posição brasileira sobre direitos humanos e sua participação no Conselho de Direitos Humanos (CDH[219]): 1978 a 1984 – período conservador; 1985 a 1989 – transição sob a gestão de Sarney; 1990 a 1994 – adesão aos instrumentos internacionais (Collor e Itamar); 1995 ao atual – período de valorização do sistema internacional de promoção e proteção aos Direitos Humanos, com impactos na política interna e externa correspondente aos mandatos dos Presidentes FHC e Lula.

Focando na fase contemporânea, obteve papel de destaque na Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, Viena, em 1993[220] (que produziu a Declaração e Programa de Ação de Viena), e nas correlatas já citadas, em particular a do Desenvolvimento Social em Copenhagen e as respectivas conferências ambientais como visto. Outro desenvolvimento relevante no campo externo foi a Conferência de Roma em 1998 que lançou as bases do Tribunal Penal Internacional permanente, ao qual os EUA se opõem. Sobre este papel brasileiro, Alves comenta que

> o Brasil passou a atuar ainda mais diretamente em vários dos órgãos de implementação e controle das recomendações e normas internacionais, contando com brasileiros entre personalidades escolhidas pela ONU em grupos que se reúnem para discutir o seguimento de Durban e como membros eleitos na Subcomissão de Promoção e Proteção dos Direitos Humanos, no CERD, no Comitê dos Direitos da Criança, no CEDAW, na Corte Interamericana de

> Direitos Humanos, na Comissão Interamericana de Direitos Humanos e no Tribunal Penal Internacional. (ALVES, 2008, p. 200).

Em Viena, de acordo com Alves, os principais temas de debate foram a universalidade dos direitos humanos, a legitimidade do sistema internacional de proteção aos direitos humanos, o direito ao desenvolvimento, o direito à autodeterminação e o estabelecimento da inter-relação entre democracia desenvolvimento e direitos humanos (ALVES, op. cit p. 107). Outras áreas relevantes trabalhadas foram: a indivisibilidade dos direitos, a regulação dos direitos humanos em situações de guerra (aprofundando-se as Convenções de Genebra de 1949 e 1951), os direitos humanos da mulher, os direitos humanos de grupos e categorias vulneráveis, racismo e xenofobia, a atuação das ONGs, o campo de ação do Alto Comissariado das Nações Unidas Para Refugiados (ACNUR) e do Tribunal Penal Internacional (TPI) e a racionalização do sistema (ALVES, 2001).

No campo doméstico, demonstrando seu cumprimento destas resoluções e adesão aos princípios, uma importante ação foi o lançamento em 1996, do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), juntamente com a Secretaria de Estado de Direitos Humanos em 1997.

Como ressaltado a ênfase em programas sociais do governo Lula e as suas iniciativas correspondentes de cooperação Sul-Sul inserem-se neste quadro de avanço dos compromissos nacionais. Todavia, o Brasil e outros países em desenvolvimento continuam sendo alvo de críticas dos países desenvolvidos neste campo, principalmente vindas de ONGs e dos EUA (relatórios periódicos do Departamento de Estado). A questão envolve temas sensíveis como o já abordado sobre segurança humana e a relação soberania e ingerência externa.

A politização de elementos culturais e religiosos dos anos 1990 e a ascensão dos fundamentalismos de todas as origens colocam desafios ao objetivo de universalização dos direitos. A partir de teses controversas como a do Choque das Civilizações, o debate tende a polarizar-se em torno dos chamados "valores ocidentais" e "valores orientais", o que dificulta a implementação de muitas resoluções nestas áreas. Os direitos femininos são um dos mais sensíveis nesta

área, assim como o da escolha sexual e o das minorias étnicas, religiosas em geral. Apesar destas dificuldades, como destaca o Embaixador,

> A preocupação com os direitos humanos está hoje refletida nos mandatos de quase todas as Organizações Internacionais. O respeito a esses direitos é percebido como indispensável para a busca dos ideais da paz e para a promoção do desenvolvimento. (AMORIM, 2009).

Complementando esta avaliação, Patriota (2011) afirma que,

> estamos construindo sobre uma base já estabelecida, os direitos humanos compreendem valores econômicos, sociais e culturais e os direitos civis e políticos. Os avanços do Brasil na política da diplomacia com relação aos direitos humanos têm muito a ver com a situação doméstica deste país. E os avanços do Brasil nos últimos anos foram muito significativos, mas ainda permanecem desafios importantes. (...) Há outro aspecto que eu acho que entra em Direitos Humanos: combateu-se a pobreza como nunca antes e num ritmo mais acelerado. Isso envolve direitos humanos, direito a uma vida digna, ao emprego, à educação, condições salubres de vida. A partir disso cria-se uma base muito positiva para se defender no plano internacional que, se nós conseguimos melhorar, outros conseguirão. E vamos usar o sistema Nações Unidas, que é universal, que é o que mais prezamos, para defender o acesso do maior número possível de pessoas aos seus direitos plenos. (PATRIOTA, 2011d).

Estes temas possuem contato direto com episódios de crise humanitárias associados a guerras, limpeza étnica e genocídio, objeto de discussões no CSONU e no CDH, envolvendo questões políticas e estratégicas[221]. Além disso, tornam algumas situações objeto de intervenção humanitária e operações de paz da ONU, abrindo espaço para a criação dos Tribunais específicos para julgar os crimes contra a humanidade e as violações de direitos humanos como visto ao longo do texto. Em muitos casos, a dificuldade de agir para mediar estas dificuldades é real, refletindo as limitações de projeção de poder da ONU e de seus capacetes azuis e o peso dos Estados nacionais no sistema.

Como indicado, diante das crises internacionais, existem pressões para o aumento de intervenções em países nos quais os direitos humanos estejam sendo desrespeitados (*vide* o debate já apresentando entre segurança humanas e a responsabilidade "de proteger" e "ao proteger"). Apesar destes pontos de estrangulamento que se estendem pelos temas sociais e as conferências, passando pelos MDGs, o compromisso em buscar soluções comuns permanece, ainda que com dificuldades. E, como visto, a posição brasileira nestes debates reflete sua adesão firme ao multilateralismo e a preservação dos seus interesses

nacionais. Em tema correlato, o Brasil desempenha relevante papel no campo das Operações de Paz que são parte fundamental do sistema ONU.

C) As Operações de Paz

Ao longo da história da ONU, as Operações de Paz converteram-se em uma de suas principais atividades, representando o envolvimento direto da organização em conflitos e crises humanitárias. Sujeitas muitas vezes a críticas quanto a sua natureza, viabilidade e eficácia, as ações dos capacetes azuis são reflexo do compromisso dos Estados membros, assim como da dinâmica interna e externa das realidades nas quais atuam. Os impactos de disputas políticas, a soberania, o interesse nacional e a segurança são elementos definidores da dimensão e sucesso e/ou fracasso destas atividades e de suas limitações em difíceis processos de conciliação, pacificação, estabilização e reconstrução de Estados e sociedades. Os responsáveis por estas atividades são o DPKO (*Department of Peacekeeping Operations*) e DFS (*Department of Field Support*).

Na Carta da ONU e em seu estabelecimento, o *status* das Operações de Paz é tema de discussão uma vez que:

> A manutenção da paz, embora não prevista na Carta, evoluiu para se tornar uma das ferramentas mais importantes utilizadas pelas Nações Unidas para atingir este propósito. A Carta atribuiu ao CSONU a responsabilidade maior pela manutenção da paz internacional e segurança. Ao cumprir esta responsabilidade, o Conselho de Segurança pode adotar uma série de medidas, incluindo uma Operação de Paz das Nações Unidas. A base legal destas ações é encontrada nos Capítulos VI, VII e VIII da Carta. Enquanto o Capítulo VI lida com a "Resolução Pacífica de Disputas", o Capítulo VII contém provisões relacionadas às "Ações Relativas à Paz, Desrespeito à Paz e Atos de Agressão". O Capítulo VIII da Carta também aborda o envolvimento de arranjos regionais e agências na manutenção da paz internacional e segurança, desde que estas atividades sejam consistentes com os propósitos e princípios delineados no Capítulo I da Carta. As Operações de Paz das Nações Unidas tradicionalmente têm sido associadas com o Capítulo VI da Carta. Entretanto, o Conselho de Segurança não precisa se referir a nenhum Capítulo específico da Carta quando for aprovada uma resolução autorizando a implementação de uma Operação de Paz das Nações Unidas e nunca invocou o Capítulo VI. Em anos recentes, o Conselho de Segurança adotou a prática de invocar o Capítulo VII da Carta. (CAPSTONE DOCTRINE, 2008, p. 13).

Desta forma, existe uma grande margem de manobra dos Estados membros da ONU e do CSONU para definir as ações referentes à manutenção da paz desde que sejam identificadas condições que a demandem. A discussão sobre estes critérios de decisão aponta algumas situações nas quais a presença da

ONU faz-se necessária e que igualmente orientam, a partir do mandato das operações, suas regras de engajamento (ROE) e diretivas do uso da força (DUF). Durante a Guerra Fria, estes critérios eram mais limitados, envolvendo situações pós-conflito de cessar-fogo e estabilização. Apesar de elementos políticos e de reconstrução estarem presentes, as operações detinham mandatos mais restritos. Como critérios básicos de ação e comportamento, porém, estão: o consentimento das partes, a imparcialidade e o não uso da força à exceção da autodefesa e defesa do mandato.

O descongelamento das crises mundiais no pós-bipolaridade, o agravamento dos conflitos e seus impactos humanitários, a diminuição da ação das superpotências inseriram desafios renovados às operações de paz. Assim, como parte da reforma da ONU, da Agenda para a Paz e das pressões sobre a *performance* das operações, foram elaborados estudos que resultaram no Relatório Brahimi (2000) – Relatório da Comissão sobre o Painel das Operações de Paz das Nações Unidas. A percepção era a da crise das operações de paz e a premência da reforma, prevendo-se sua divulgação na Cúpula do Milênio (2000).

O Relatório Brahimi aborda a complexidade da evolução das operações depois de 1989, ampliando seu escopo de tarefas e propondo novas questões de doutrina e estratégia. Ao indicar estas recomendações, o Relatório defende a atualização dos procedimentos e mandatos a fim de tornar as operações mais efetivas e os compromissos dos Estados mais sólidos com relação a esta atividade. Tendo como base o Relatório[222], as recomendações são: necessidade de ação preventiva e estratégia de construção da paz, estabelecimento de mandatos claros, com credibilidade e viáveis, atualização das tarefas a serem desempenhadas incluindo o uso da força para manutenção de ambientes seguros essenciais à continuidade a aprofundamento dos esforços de paz, investir na melhoria da qualidade de vida das populações atingidas (infraestrutura), aprofundamento dos esforços de transição política.

Na realidade do pós-Guerra Fria, a dimensão interna de crise (como as étnicas entre povos de um mesmo Estado) crescia em comparação aos conflitos

interestatais. As missões deteriam uma visão mais abrangente e integrada dos processos nos quais se envolvem, recomendação adicional do relatório, somada à reforma institucional da organização e dos departamentos responsáveis na ONU. Esta reforma é considerada essencial para a renovação dos processos relativos à formatação e encaminhamento das missões. O relatório recomenda aumento da capacidade de financiamento e recursos, incremento da capacitação da liderança da missão e das tropas, incremento da participação de policiais, civis e pessoal especializado nas missões (médicos, juízes), deslocamento e implementação rápidas e transparência pública. Apesar de longa, vale a pena citar a definição das Operações de Paz,

Definindo Operações de Paz (a partir do Relatório Brahimi)

> As Operações de Paz nas Nações Unidas engloba três atividades principais: *prevenção de conflitos e pacificação; manutenção da paz e construção da paz*. A *prevenção de conflitos* a longo prazo enfrenta as fontes estruturais do conflito para construir uma sólida fundação para a paz. Quando estas fundações estão desmoronando, a prevenção de conflito tenta reforçá-las por meio de iniciativas diplomáticas. Tal ação preventiva é, por definição, uma atividade de baixo perfil que, quando bem-sucedida, pode passar totalmente sem ser notada. A *pacificação* lida com conflitos em andamento, tentando interrompê-los com o uso das ferramentas da diplomacia e mediação. Os mediadores podem ser enviados de governos, grupos de Estados, organizações regionais ou, inclusive, podem ser não oficiais como grupos não governamentais (...) A *manutenção da paz* é uma atividade de mais de cinquenta anos que na última década evoluiu rapidamente de um modelo tradicionalmente e majoritariamente militar de verificação de cessar-fogo e separação de forças depois de guerras interestatais para um que incorpora um modelo complexo de muitos elementos civis e militares, trabalhando juntos para construir a paz depois de guerras civis; a *construção da paz* é um termo de origem mais recente, como usado no presente relatório, define atividades no extremo dos conflitos para reorganizar as fundações da paz e fornecer ferramentas para construir, a partir destas fundações, algo que seja mais do que a ausência da guerra. Portanto, inclui, mas não é limitada, a reintegração de antigos combatentes na sociedade civil, reforço da regra da lei (...) melhoria do respeito por direitos humanos (...) fornecer ajuda técnica para o desenvolvimento democrático (...) e promover a resolução do conflito e técnicas de reconciliação.

Portanto, três dimensões são indicadas: prevenção de conflitos e pacificação (*conflict prevention and peacemaking*), manutenção da paz (*peacekeeping*) e construção da paz (*peacebuilding*), as quais ainda se soma o reforço da paz (*peace enforcement*). A base destas dimensões encontra-se na Carta da ONU. Do ponto de vista das etapas que envolvem a missão, encontram-se: o início da missão (*Mission Start-Up*), a implementação do mandato (*Mandate Implementation*) e a transição que envolve a devolução, a retirada e o

encerramento (*hand-over, withdrawal and liquidation*). No que se refere às tarefas, indicam-se as seguintes etapas: DDR desarmamento, desmobilização e reintegração dos combatentes; SSR Reforma do Setor de Segurança e Outras atividades relativas à legalidade; proteção e promoção dos direitos humanos; assistência eleitoral; apoio à restauração e extensão da autoridade governamental. Estas tarefas e a percepção de que as operações de paz tornaram-se cada vez mais multidimensionais, envolvendo variados atores da OIG e da sociedade civil são desenvolvidas em maior extensão na Doutrina Capstone, documento que avança e complementa o Relatório Brahimi em 2008.

Esta nova doutrina indica que a despeito de sua relevância no encaminhamento do debate, o Relatório Brahimi não teve uma implementação rápida ou eficácia nas Operações de Paz na sequência da Cúpula de Milênio devido à postura dos Estados membros e a necessidade de maiores reformas. Os dilemas que se colocavam para estas operações no pós-Guerra Fria permaneceram, assim como as dificuldades. A Doutrina Capstone[223] retoma as preocupações do Relatório Brahimi, indicando que

> O foco específico deste documento reconhece a necessidade de uma articulação mais clara das fundações doutrinárias das Operações de Paz das Nações Unidas à luz dos novos desafios impostos pela natureza em transformação dos conflitos de inter para intraestatais. O presente documento pretende definir a natureza, abrangência e núcleos das Operações de Paz contemporâneas das Nações Unidas. (CAPSTONE DOCTRINE, 2008, p. 8).

Em 2009, complementando estes esforços de revisão e atualização das missões de paz foi lançada *The New Partnership Agenda: Charting a New Horizon for UN Peacekeeping*. Esta agenda, conhecida por *New Horizon* (Novo Horizonte), tem como base os avanços já alcançados pelo Relatório Brahimi, e novas propostas que venham a continuar introduzindo alterações qualitativas nas operações de paz. O documento aponta como o principal desafio superar o *gap* que ainda existe entre "a escala e complexidade do atual processo de manutenção da paz com as capacidades existentes" (NEW HORIZON, 2009, p. iii). A fim de contemplar estes desafios, são previstas três dimensões de atualização de parcerias: propósito, ação e para o futuro (*partnership in purpose, in action and in the future*). Por sua vez, dentro de cada uma destas dimensões, foram estabelecidas linhas de ação prioritárias, em consonância com o perfil

contemporâneo das operações de paz.

No que se refere aos propósitos, estabelecem-se como componentes essenciais das parcerias, que facilitam a coordenação entre os participantes das missões, a clareza de direção política e estratégica e a necessidade de que se estabeleça um plano de missão e administração de crises coeso e abrangente. Na esfera da ação, talvez uma das mais desafiadoras devido à velocidade e intensidade dos problemas encontrados nas situações de crise, surgem como prioridades: a projeção rápida de forças, reduzindo o tempo entre a chegada das tropas da ONU e a eclosão da crise a fim de evitar o aprofundamento e extensão das crises; clareza na distribuição de tarefas dentro da missão e com as forças locais, identificando de forma ágil quem são os principais interlocutores locais e a atenção à situação dos civis; administração de crises, elevando a capacidade de resposta da missão quando em operação. Por fim, em termos de perspectivas (a parceria para o futuro), inserem-se os seguintes desafios: avaliar e prever novas necessidades e cenários (ou seja, uma abordagem proativa no sentido de construir avaliações sobre riscos de médio e longo prazo); desenvolvimento de capacidades adequadas para os efetivos civis e militares das missões em termos de preparo e de meios de ação disponíveis; expansão do número de países contribuintes às missões de paz, em termos humanos, financeiros e logísticos, dividindo ônus e responsabilidades; desenvolvimento de capacidades estratégicas de suporte para as operações.

Desde o seu lançamento, a agenda do *New Horizon* foi objeto de avaliações periódicas (*Progress Reports*, 2010 e 2011). Nestas avaliações, as prioridades dos campos acima mencionados foram mantidas, com reforço de alguns temas como flexibilidade, rapidez de resposta e administração de crises. As questões de coordenação também merecem ampla atenção, assim como ganha terreno a discussão sobre a necessidade da prevenção (e administração/gerenciamento de crises). Este tema é bastante controverso, pois pode envolver ações da ONU em situações de crise antes de sua eclosão. Como visto no item A deste subcapítulo 5.1, esta é uma questão que envolve conceitos como segurança humana e responsabilidade de proteger e seu difícil equilíbrio com a temática

da ingerência e soberania estatal[224]. Estas discussões permanecem em aberto, envolvendo, como visto em 2.6 situações concretas em 2011/2012 como os casos da Líbia e da Síria.

Atualmente, a organização conta com as seguintes Operações de Paz em andamento[225]: 1948 – UNTSO – United Nations Truce Supervision Organization;1949 – UNMOGIP – United Nations Military Observer Group in India and Pakistan; 1964 – UNFICYP – United Nations Peacekeeping Force in Cyprus; 1974 – UNDOF – United Nations Disengagement Observer Force; 1978 – UNIFIL – United Nations Interim Force in Lebanon; 1991 – MINURSO – United Nations Mission Force in Western Sahara; 1999 – UNMIK – United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, 1999 – MONUSCO – United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of Congo; 2003 – UNMIL – United Nations Mission in Liberia; 2004 – UNOCI – United Nations Operation in Cote d'Ivoire, 2004 – MINUSTAH – United Nations Stabilization Mission in Haiti; 2005 – UNMIS – United Nations Mission in Sudan; 2006 – UNMIT – United Nations Integrated Mission in Timor-Leste; 2007 – UNAMID – African Union – United Nations Hybrid operation in Darfur, 2007 – MINURCAT – United Nations Mission in the Central Africa Republic and Chad; 2011 – UNMISS United Nations Mission in the Republic of South Sudan e UNISFA – United Nations Interim Security Force for Abyei; 2012 – UNSMIS – UN Supervision Mission in Syria[226] (dados DPKO da ONU).

Seja nestas operações presentes, como nas anteriores da organização, o Brasil sempre demonstrou firme compromisso com estes princípios e demandas, participando ativamente de diversas operações de paz na instituição com forças militares, policiais e civis. Neste largo histórico podem ser listadas as seguintes participações: 1957/1967 – UNEF I (Sinai e Faixa de Gaza – 1957/1967), ONUC (Congo – 1960/1964), UNSF (Nova Guiné Ocidental – 1962), DOMREP (República Dominicana – 1965/1966), UNIPOM (Índia/Paquistão – 1965/1966), UNFICYP (Chipre – 1964/1967), de 1989 a 2006 – UNAVEM I (Angola – 1989/1991), ONUCA (América Central – 1990/1992), UNAVEM II (Angola – 1991/1995), ONUSAL (El Salvador – 1991/1995), ONUMUZ (Moçambique –

1993/1994), ONUMUR (Ruanda/Uganda – 1993/1994), UNPROFOR (ex-Iugoslávia – 1992/1995), UNTAC (Camboja – 1993), UNOMIL (Libéria – 1993), MINUGUA (Guatemala – 1994/2001), UNOMSA (África do Sul – 1994), UNAVEM III (Angola – 1995/1997), UNCRO (Croácia – 1995/1996), UNPREDEP, (Macedônia – 1995), UNTAES (Eslovênia Ocidental – 1996/1998), UNMOP (Península de Prevlaka – 1996/2006), MONUA (Angola – 1997/1999), UNAMET/UNTAET (Timor Leste – 1999/2006)[227].

Dentre estas, as operações de paz em países africanos como Angola e Moçambique, assim como as atividades no Timor Leste, inserem-se em princípios mais abrangentes da ação brasileira no sistema internacional, ligadas as suas prioridades de política externa tradicional na África e com relação aos países de língua portuguesa. Apesar de sempre ter desempenhado este papel relevante nestas Operações de Paz, a atuação brasileira pode tornar-se ainda mais significativa nos últimos anos a partir das responsabilidades em larga escala assumidas na MINUSTAH (Missão de Estabilização das Nações Unidas para o Haiti), estabelecida pela resolução 1542 do CSONU.

Em Outubro de 2011, o mandato de MINUSTAH foi prorrogado até Outubro de 2012 pela Resolução 2012 do Conselho de Segurança. Esta é a terceira prorrogação do mandato desde 2004 quando a Missão foi originalmente instalada (as demais resoluções são a 1892 de 2009 e a 1927 de 2010). A cada autorização, e extensão do mandato do MINUSTAH, a missão passa por uma avaliação e quais desafios permanecem como centrais, a despeito dos progressos realizados. No atual contexto, a recuperação do país depois do terremoto de Janeiro de 2010[228] e as condições sanitárias são prioridades latentes, associadas à dimensão política. Conforme dados de Junho de 2012, a missão conta com cerca de 10 mil participantes, entre militares e civis (7200 e 2800 efetivos respectivamente). O Brasil permanece como um dos países que mais contribui com este total, mas a operação é representada por uma força multinacional, como é característica da composição dos capacetes azuis (EUA, França, El Salvador, Guiné, Egito são alguns dos países participantes). De acordo com o DPKO da ONU, o mandato atual da MINUSTAH abrange,

1. Assegurar um ambiente estável e seguro.
2. Apoiar o processo político constitucional no Haiti.
3. Apoiar os esforços do governo, instituições humanitárias e grupos para promover e dar suporte aos direitos humanos.
4. Apoiar os esforços do governo do Haiti para alcançar uma administração mais abrangente.

A gravidade da situação pré-MINUSTAH pode ser percebida pela quantidade prévia de ações da ONU no país: a UNMIH (1993/1996), a UNSMIH (196/1997), a UNTMIH (1997), a MIPONUH (1997/2000) e Força Multinacional Interina (MIF). Nesta última, a participação mais significativa era dos EUA, baseada não só na preocupação com o Haiti, mas com problemas relativos à imigração e instabilidade. Internamente, desde 2000 com a posse de Jean Bertrand Aristide a situação haitiana observava uma espiral de degradação devido a golpes militares (Raul Cedras em 1991), agravamento da situação socioeconômica em localidades como Cité Soleil, acusações de corrupção, desastres naturais (como o mencionado terremoto) e eleições sob profunda tensão.

Apesar destas dificuldades, a MINUSTAH tem conseguido ao longo de seu mandato, como visto mais uma vez prorrogado, cumprir seu mandato. O aprofundamento e continuidade destes esforços e o desafio maior, o da eventual saída da operação, é algo comum a todas as operações similares, e não existem respostas fechadas sobre estas questões ou o que define o sucesso do país em caminhar sozinho depois. Elementos políticos, sociais, econômicos e estratégicos que afetam a sustentabilidade não só da operação, mas do seu momento posterior. Em 2009, o cancelamento de cerca de 80% da dívida externa do país, o aumento da ajuda externa e a indicação do ex-Presidente Bill Clinton[229] como enviado especial da ONU foram outros acontecimentos relevantes.

Para as relações internacionais do Brasil, a MINUSTAH representa um marco no contexto da tradicional participação nas missões de paz. Desde 2004, esta elevada medida de participação militar brasileira na operação e suas contribuições políticas e comando, são representativas do novo *status* de poder nacional, da ampliação do papel global e da contínua valorização de princípios

de solidariedade e dos direitos humanos. Um dos marcos do processo foi a realização do Jogo da Paz em 2004 entre a seleção de futebol brasileira e a haitiana. Abrangente, esta ação envolve um amadurecimento da capacidade de projeção nacional e de sua disposição em reafirmar seu papel protagônico no sistema, combinando um exercício real de poder brando e duro. Trata-se de uma expressão de assertividade e da defesa de uma ação construtiva de países emergentes para os PMDRs.

5.2 A Agenda de Segurança Internacional

A agenda de segurança internacional, e que envolve o âmbito multilateral e o bilateral, em consonância com o sistema da ONU, engloba temas e fluxos diversos. No pós-Guerra Fria, o aprofundamento de fenômenos como a interdependência e transnacionalização, associado ao descongelamento da política internacional, ampliou as discussões sobre os riscos presentes no cenário mundial.

Uma das tendências em destaque foi a tentativa de separar estes riscos em "novas" e "velhas" ameaças. Enquanto as "velhas" ameaças referem-se a questões dominantes na bipolaridade como proliferação nuclear, guerras territoriais, as "novas ameaças" representariam justamente os fenômenos ligados à interdependência e transnacionalização. Nesta categoria estariam incluídos os tópicos relativos ao terrorismo (em suas mais diversas formas), as epidemias de saúde, as tragédias humanitárias (genocídio, pobreza, extrema), o tráfico de drogas, pessoas, armamentos, riscos ambientais, pirataria (propriedade intelectual e marítima) e, mais recentemente, as guerras cibernéticas (*cyberwars*).

Algumas destas questões, principalmente as de caráter humanitário, possuem relação com o citado conceito de "segurança humana" e a capacidade do Estado de gerir seus negócios internos e prover bem-estar a sua população. Muitos destes temas envolvem também clivagens Norte-Sul, incluindo o desenvolvimento e posse de tecnologias sensíveis. No geral, como se pode perceber pela descrição temática, a maioria destas ameaças já existia no cenário internacional, sofrendo apenas um descongelamento e aceleração com a Queda do Muro. Mesmo o tema da guerra cibernética e virtual já se encontrava

presente ao longo do século XX, em movimentos de espionagem entre as superpotências, ganhando nova densidade com o avanço das tecnologias virtuais. Inclusive, pode-se sugerir que esta mesma densidade renovada aplica-se a temas bastante tradicionais como o desarmamento e não proliferação.

No que se refere a esta agenda, o pós-Guerra Fria foi apresentado como o início de uma segunda era nuclear, na qual o conhecimento e a posse de armas nucleares se encontra mais disperso. Diferente das décadas de 1950 a 1970, na qual o poder nuclear tendeu a concentrar-se em Estados[230], a partir dos anos 1990 a proliferação seria mais difusa, atingindo grupos privados. Além disso, no que se refere aos Estados, a proliferação se tornou mais "periférica", desenvolvendo-se em países como Paquistão, Coreia do Norte e Irã (ver itens 2.4B e 2.6C). Avaliando este cenário, porém, Waltz (2012) considera que ainda permanece um exagero sobre o tema da proliferação,

> (…) a era nuclear tem quase 70 anos e, até agora, o medo da proliferação se mostrou infundado. Definido de forma apropriada, o termo proliferação significa crescimento rápido e descontrolado. Nada parecido ocorreu. Na verdade, desde os anos 1970 houve uma desaceleração no surgimento de novos Estados nucleares. Não existe motivo para que este padrão mude agora (...) o que a história demonstrou é que quando emergem, as capacidades nucleares emergem ao lado da estabilidade. Quando se trata de armas nucleares, agora, como sempre, mais pode ser melhor. (WALTZ, 2012, p. 5).

Os principais pilares dos regimes de não proliferação, e de controle da disseminação de tecnologias sensíveis para a produção de armas de destruição em massa, foram criados na Guerra Fria. Dentre estes, o TNP (Tratado de Não Proliferação Nuclear, em vigor desde 1970), PTBT (Tratado para Banimento Parcial dos Testes Nucleares, 1963, em vigor desde 1964) e CTBT (Tratado para o Banimento Total dos Testes Nucleares, 1996)[231]. Os princípios que orientam estes regimes são não proliferação, desarmamento, o uso pacífico da tecnologia nuclear. Apesar de suas revisões posteriores, os mesmos possuem lógicas que carregam o peso da bipolaridade referente ao acesso ao conhecimento e os fins pacíficos da tecnologia. Ainda no tema da não proliferação foram criadas as zonas livres de armas nucleares (desnuclearizadas): os Tratados da Antártica (1959), Tlatelolco (América Latina e Caribe, 1967), Rarotonga (Pacífico Sul, 1985), Bangkok (Sudeste Asiático, 1995) e Pelindaba (África, 1996), estabeleceram estas

zonas em suas respectivas regiões[232].

No caso do TNP, estas revisões ocorreram em 1995, quando o Tratado foi estendido por tempo indeterminado, seguindo-se a conferência de revisão de 2000 e 2005. Para o Brasil, em seu surgimento, o TNP era simbólico do congelamento do poder mundial e a adesão não era considerada uma prioridade. Igualmente, oferecia-se resistência ao desenvolvimento de regimes similares que restringiam a capacidade nacional de desenvolvimento deste conhecimento tecnológico por potências médias.

Esta posição brasileira sobre o tema do desarmamento e proliferação, como visto no Capítulo 3, foi modificada a partir dos anos 1990 como parte do projeto de reinserção internacional. Apesar do Brasil sempre ter demonstrado firme compromisso com a estabilidade, o desarmamento e a utilização das tecnologias duais para fins pacíficos até o fim da bipolaridade, o país não abdicava dos seus projetos de desenvolvimento e autonomia. Porém, esta postura foi abandonada depois de 1989, abrindo mão de prioridades na área nuclear e de capacitação tecnológica.

Este processo de mudança iniciou-se lentamente com Sarney e se tornou um dos pilares da política externa de Collor. Em seu curto governo, Collor investiu pesadamente no compromisso brasileiro com os regimes internacionais desta área, aderindo a praticamente todos os seus regimes e mecanismos. Posteriormente, ação similar foi empreendida pelo governo FHC.

Como resultado, consolidou-se a adesão brasileira aos seguintes mecanismos: Tratado de Tlatelolco de Proscrição de Armas Nucleares na América Latina e Caribe (promulgado em 1994), Controle de Tecnologia dos Mísseis (MTCR, 1995), Salvaguardas Nucleares[233], Grupo de Supridores Nucleares (NSG em 1996), Convenção de Armas Químicas (CWC, assinada em 1993 em vigor desde 1997) [234]. Além disso, desde 1972 o Brasil era signatário da Convenção de Armas Biológicas e Toxinas (BTCW) e com o advento do Mercosul estabelecera a ABACC (ver 3.3). Posteriormente, o Brasil também se torna signatário do Tratado de Ottawa para o banimento de minas terrestres

(Convenção Sobre a Proibição do Uso, Armazenamento e Transferência de Minas Antipessoais e Sobre a sua Destruição).

Reforçando estes compromissos,

> O Brasil tomou ainda a iniciativa de propor Resolução à Assembleia Geral da ONU, aprovada em 1996, sobre "O Hemisfério Sul e Áreas Adjacentes Livres de Armas Nucleares", tendo em vista a existência de diversos instrumentos internacionais relativos a zonas livres de armas nucleares em regiões daquele Hemisfério: Tratados da Antártica (1959), Tlatelolco (América Latina e Caribe, 1967), Rarotonga (Pacífico Sul, 1985), Bangkok (Sudeste Asiático, 1995) e Pelindaba (África, 1996). Pela Resolução foi reconhecido o estatuto de desnuclearização para fins militares de quase todo o Hemisfério Sul, tendo sido feito apelo à conclusão de iniciativas análogas em outras áreas do globo. (GARCIA, 1998, s/p).

A maior transformação de teor e atitude ocorreu no setor nuclear como analisado, desmontando o projeto desenvolvido na década de 1970. Em 1996, o Brasil assinou o CTBT e em 1998 formalizou sua adesão ao TNP (o PTBT fora assinado em 1963). Comparativamente, a China assinou o CTBT no mesmo ano de 2006, mas não o ratificou, assim como os EUA. A Índia não é signatária do CTBT e nem do TNP, ao qual a China se comprometeu em 1992, a despeito de suas posições críticas sobre o tema e contínuas acusações da comunidade internacional de que não cumpre suas determinações. Para o Brasil, contudo, a adesão em 1998 era bastante representativa do novo papel via credibilidade que buscava no sistema. As citações de Garcia e Correa ilustram o debate e agenda, avaliando a posição do governo FHC,

> (...) amadureceu a percepção de que, estando o TNP próximo a atingir a universalidade dos países, com 185 membros, já não fazia mais sentido para um país como o Brasil, que nada tem a esconder nessa matéria, seguir afastado das discussões sobre desarmamento, salvaguardas e outros temas, que ocorrem no âmbito do TNP e que são de interesse direto para o país. A adesão a esses regimes, em última análise, garantirá ao Brasil acesso facilitado a tecnologias sensíveis no campo nuclear para fins pacíficos, o que não era possível ou era muito dificultado pelos países desenvolvidos que tinham dúvidas sobre as reais intenções do país. Prevaleceu enfim, nesse campo, a força histórica da mudança. (GARCIA, 1998).

Avaliação similar é apresentada por Vargas, a adesão brasileira ao tratado era percebida "(...) como elemento para a integração do país nos diversos esforços em favor da não proliferação e como um reforço da posição do país como interlocutor importante no debate de um tema central da agenda internacional". (VARGAS, 1997). Todavia, como comprovado pela posição chinesa

e indiana, o desenvolvimento da tecnologia não é contrário a uma atitude de credibilidade e defesa da paz, com o país retomando seus projetos neste campo e uma visão de defesa nacional compatível com a proteção de seu território e projeção de presença, como discutido. Assim, pode ser observado um salto qualitativo neste campo no período recente reforçando a autonomia, a segurança e a capacidade científica do país.

Paralelamente aos esforços via ONU, os EUA lançaram em 2003 a *Proliferation Security Initiative* (PSI) e tem desenvolvido importantes conversações bilaterais com a Rússia para a redução dos arsenais nucleares e atualização dos tratados vigentes desde a bipolaridade. Em termos bilaterais, a construção destes tratados ocorreu majoritariamente na década de 1970, nos governos de Richard Nixon nos EUA e Leonid Brejnev na URSS dentre os quais se destacam em 1972 o SALT I (*Strategic Arms Limitation Talks*), para a redução dos arsenais resultantes da corrida armamentista, e o Tratado de Mísseis Antibalístico (ABM), pelo qual ambas as superpotências se comprometiam a manter sua vulnerabilidade a ataques, a fim de evitar o MAD (destruição mútua assegurada). Ainda na Guerra Fria, os EUA, ao anunciar a construção do escudo antimísseis (Iniciativa de Defesa Estratégica) nos anos 1980, já rompiam com o ABM, o que Bush filho repetiria em 2002 ao retomar o projeto não instalado. Outros tratados do período foram o SALT II (1979) não implementado.

Com o fim da Guerra Fria, as negociações bilaterais EUA e URSS prosseguiram até 1991, com a conclusão do START I (Tratado de Redução de Armas Nucleares). O desaparecimento da URSS neste mesmo ano levou à dispersão do arsenal, o que gerou o Protocolo de Lisboa, para que o START incluísse Rússia, Belarus, Cazaquistão e Ucrânia. Depois de um período de baixa nas negociações devido ao teor unilateral da presidência Bush, as negociações bilaterais foram retomadas. Como resultado, EUA e Rússia assinaram em Abril de 2010 o "Novo Start" que prevê, até Dezembro de 2012, a redução para cerca de 1.700 a 2.200 as armas estratégicas das duas nações (o tratado fez parte do relançamento do intercâmbio como visto em 2.1 e 2.3).

O ano de 2010 também foi representativo do lançamento da Iniciativa "Zero

Global" pelo Presidente Obama, o Presidente Dmitri Medvedev da Rússia, o Primeiro-ministro britânico David Cameron, o Primeiro-ministro do Japão Yoshihiko Noda e o Secretário-Geral das Nações Unidas Ban Ki-moon (GLOBAL ZERO, 2010). Começando pelo novo START, a iniciativa tem com o objetivo a eliminação de todas as armas nucleares até 2030.

Observa-se, portanto, uma agenda diversificada de temas de segurança internacional no pós-Guerra Fria, que impõem inúmeros desafios à cooperação e coordenação de ação entre os Estados. Para estes, a correlação entre soberania e segurança continua um elemento essencial, mas que se torna cada vez mais vulnerável e sensível às ameaças correntes do cenário mundial.

5.3 A Economia Global

Assim como os arranjos políticos, as estruturas econômicas multilaterais têm suas origens no encerramento da Segunda Guerra Mundial, com a construção do sistema de Bretton Woods. Com as transformações do cenário internacional, este sistema já foi sofrendo suas primeiras crises e mudanças desde a década de 1970, atravessando o fim da Guerra Fria e a crise econômica pós-2008. No contexto do século XXI, as fragmentações do sistema têm gerado impactos sobre a eficiência do multilateralismo, como a demanda por sua reforma e o surgimento de novos atores e canais de negociação. Neste campo, a atuação do Brasil é significativa, de defesa desta atualização do sistema e na participação em processos diferenciados como os "G20s", comercial e financeiro.

A) A OMC e o G20 Comercial

Em 1995, a finalização da Rodada Uruguai do GATT (1986/1994) representou o encerramento do mecanismo de negociações que estivera vigente desde 1947. Na oportunidade, apesar dos esforços internacionais para a criação de uma instituição internacional que pudesse estruturar o comércio, a mesma não conseguira o apoio norte-americano que optou pela instalação de um mecanismo mais flexível de conversações baseado em rodadas. Ao longo da história do GATT, três fases podem ser identificadas: 1947 a 1961, focada no tema básico da redução das tarifas industriais em um momento de recuperação

no pós-Segunda Guerra com as Rodadas Genebra (1947), Annecy (1949), Torquay (1951), Genebra (1956), Dillon (1960/61); 1964 a 1979, em um cenário econômico mais complexo caracterizado pela recuperação e crise das economias industriais do Norte e a ascensão do Terceiro Mundo e no qual ocorreu a Rodada Kennedy (1964/1967) e a Rodada Tóquio (1973/1979), período longo e de muitos impasses.

A Rodada Uruguai, por sua vez, revelou-se como uma das mais completas e abrangentes do sistema, caracterizando-se pela polêmica relativa à inclusão do tema agrícola nas negociações do GATT, ausente destas rodadas desde sua fundação, as clivagens Norte-Sul e a transformação da dinâmica das negociações com o encerramento da Guerra Fria em 1989. A questão agrícola, um dos pilares da OMC e base para a criação do G20 comercial em 2003, tem suas origens no debate comercial multilateral em 1986 com a criação do Grupo de Cairns[235]. Tal tema permanece como central nas negociações da OMC e é parte estruturante do sistema, assim como as peculiaridades mencionadas sobre a Rodada Uruguai. Com isso, para compreender as atuais dinâmicas da OMC, é relevante apresentar breves antecedentes e retrospecto desta Rodada final do GATT.

Assim, retomando o processo a partir da criação do Grupo de Cairns, desde sua fundação, a missão desta aliança prévia é "a defesa de que mercados agrícolas livres de subsídios e abertos ao comércio global são motores-chave do crescimento econômico e desenvolvimento[236]". Ou seja, seu propósito era inserir na pauta de negociações a questão agrícola, ausente desde a fundação do GATT em 1947, com três pilares prioritários: subsídios à exportação, acesso a mercados (barreiras tarifárias e não tarifárias), apoio doméstico à produção. Desta forma, os primeiros anos da Rodada Uruguai foram caracterizados por uma significativa polarização entre as posições deste grupo, do qual faziam parte países do Sul, incluindo o Brasil, que detinham vantagens comparativas no setor agrícola, e as da agenda das nações do Norte, em particular EUA e Europa Ocidental. Além de não apoiarem a abertura de mercados agrícola, estas nações pressionavam as nações do Sul para concessões nos setores industrial e de

propriedade intelectual. O padrão era de trancamento de pauta devido a estas divergências Norte-Sul e a ausência de concessões ou mudança de posições de cada um dos lados. Todavia, uma série de mudanças no contexto político-econômico do sistema internacional trouxe um fim a este impasse, e que levou à finalização da Rodada em 1994.

Tais mudanças, que esvaziaram o clima de confrontação, foram compostas de três pilares: o fim da Guerra Fria em 1989, o Acordo de Blair House entre EUA e União Europeia em 1992 (segundo o qual ambos se comprometiam com o mandato de negociações agrícolas e algumas concessões mínimas) e as alterações de posição política das nações do Terceiro Mundo (como o Brasil, como visto em 3.2). Nesta conjuntura, houve o encolhimento das posições do Terceiro Mundo em um momento-chave de encerramento da rodada, que foi caracterizado por suas concessões ao Norte, com previsão de futuras conversações sobre estes temas sensíveis. Para isso, estabeleceu-se o Acordo a Agricultura da OMC (AA) como parte dos resultados finais da Rodada Uruguai (comércio de bens).

Sistematizando o balanço da Rodada, que foram delineados no Acordo de Marraqueche, Barral (2007) indica que

> Os principais resultados alcançados, substanciados no Acordo de Marraqueche foram: 1) um corte médio nas tarifas de 37% e o aumento das linhas de produtos com tarifas consolidadas; 2) o aperfeiçoamento dos instrumentos de defesa comercial com a negociação de um Acordo sobre Salvaguardas e o aperfeiçoamento dos Códigos Sobre Subsídios e Medidas *Antidumping*; 3) a integração dos produtos agropecuários ao sistema multilateral de comércio e a redução das barreiras não tarifárias; 4) a incorporação dos produtos têxteis ao sistema multilateral de comércio, com a eliminação do Acordo Multifibras de 1974, em dez anos, a partir de 1995, obedecendo ao calendário previamente acordado; 5) o estabelecimento do Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS) que se constitui o primeiro conjunto de normas que contempla esta matéria; 6) a garantia dos direitos de propriedade intelectual através do Acordo Sobre Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados com o Comércio (TRIPs); 7) a instituição do Acordo Sobre Medidas de Investimentos Relacionadas ao Comércio (TRIMs); 8) o estabelecimento de um novo Sistema de Solução de Controvérsias; 9) a definição de um mecanismo de Revisão de Política Comercial dos países membros; e 10) a criação da Organização Mundial do Comércio que iniciou suas atividades em 1º de Janeiro. (BARRAL, 2007, p. 15).

Abrangente, esta agenda trazia a promessa de lidar de forma mais equitativa com as demandas dos países em desenvolvimento e dinamizar o comércio

internacional. As expectativas mais elevadas diziam respeito ao AA e, paralelamente sobre o TRIPs, TRIMs e de como se daria o funcionamento do Órgão de Solução de Controvérsias (OSC). O primeiro ponto de estrangulamento surgiu já em 1995 no âmbito da AA: no final da Rodada Uruguai, o prazo para a negociação dos compromissos referentes à abertura e correção de distorções no comércio agrícola foi estabelecido em torno de seis a dez anos (países desenvolvidos e em desenvolvimento), iniciando em 1995. Porém, o estabelecimento da Cláusula da Paz em 1995 afeta substancialmente estas possibilidades. Vigente de 1995 a Dezembro de 2003, a Cláusula da Paz definia que recursos (processos) não poderiam ser abertos contra medidas *antidumping* e/ou direitos compensatórios na área agrícola, estabelecendo uma espécie de moratória que, na prática, beneficiava os países desenvolvidos. A única exceção era o desrespeito ao Acordo sobre Agricultura.

Estas negociações caminhavam em detrimento dos países em desenvolvimento, cujas demandas permaneciam por reciprocidade, justiça e abertura no campo agrícola. Além disso, os países desenvolvidos intensificaram suas pressões sobre estes parceiros. Somadas às prescrições do Consenso de Washington, agregaram-se demandas por aberturas mais amplas do Sul nos chamados "setores novos" (serviços, investimentos e compras governamentais) na OMC. Outra frente adicional foi a inclusão de temas trabalhistas e ambientais nas discussões comerciais, alegando que a competitividade dos países em desenvolvimento derivava de práticas domésticas ilegais no trato do meio ambiente, dos direitos humanos e da agenda social (como, por exemplo, a Cláusula Social na OMC e na Organização Internacional de Trabalho).

Como resultado destes encaminhamentos, as duas primeiras reuniões ministeriais da OMC, Cingapura (1996) e Genebra (1998), terminaram em impasse. Tentando reverter este quadro de esvaziamento, a preparação do próximo encontro revestiu-se de um discurso positivo e de renovação da OMC, simbolizado na "Rodada do Milênio". O encontro de Seattle foi apresentado como "decisivo" para o futuro das negociações multilaterais e da própria OMC. Durante todo o ano de 1999, esta agenda carregada e condicionada foi sendo administrada pelos Estados membros. Esta dinâmica resistiu apenas ao início da

reunião, realizada em um contexto de críticas e questionamentos tanto da direita quanto da esquerda. O fim dos anos 1990 e a Reunião de Seattle marcam duplamente a intensificação dos protestos antiglobalização nos países desenvolvidos e o ressurgimento das alternativas de esquerda (1.2C).

Da parte dos países desenvolvidos, intensifica as pressões citadas no campo social, ambiental e de proteção a suas economias (respondendo a suas dificuldades domésticas), o que paralisa a pauta de discussões para o mundo em desenvolvimento, ainda desarticulado. A violência dos protestos de rua, as tensões entre os Estados membros, a ausência de consenso colocam em xeque o futuro da OMC. Em uma situação que os impasses superavam os acordos, as negociações comerciais entram em uma era de desconfiança e vácuo de liderança.

O próximo biênio 1999/2001 representou uma razoável paralisia nas negociações multilaterais por conta destes impasses prévios, agravados pela ascensão de Bush filho ao poder e sua postura unilateral (ver 2.1). Os atentados de 11/09 pareciam somente agravar esta situação, com o sistema internacional retomando um padrão focado em segurança. Todavia, com os atentados e a breve retomada do multilateralismo pela presidência Bush filho para lidar com a construção de suas alianças na GWT inseriu um ponto de inflexão nas negociações comerciais. Em Novembro de 2001, realizou-se em Doha mais uma Reunião Ministerial da OMC, que lançou a Rodada Doha do Desenvolvimento (Rodada do Desenvolvimento ou simplesmente RDD).

Após o fracasso de Seattle, Doha representou uma espécie de renascimento da OMC e uma demonstração de boa vontade dos EUA em comprometer-se com os interesses dos países em desenvolvimento no setor agrícola e na reavaliação de algumas políticas de acesso a medicamentos para programas de saúde pública que envolve a OMS (associado ao projeto brasileiro de combate ao HIV/Aids e as disputas sobre preços, quebra de patentes e genéricos, que contam com o apoio da Índia e países africanos). Também se procurou estabelecer um cronograma de negociações e compromissos. Entretanto, mais uma vez, o processo esvaziou-se na medida em que os EUA recuaram em suas

posições, reforçaram seu bilateralismo comercial e a UE não alterou sua agenda.

Entretanto, poucos eram os que se arriscavam a afirmar o insucesso da RDD (ainda em andamento até Agosto de 2012), seja entre os países desenvolvidos como entre os em desenvolvimento. No que se refere a este grupo, porém, a mudança da agenda de política externa em busca de maior autonomia e o reforço de poder de barganha nacional devido ao crescimento econômico (China e Índia) levou a uma alteração de suas posições táticas. No caso brasileiro, ainda no governo FHC, iniciou-se um processo sistemático de abertura de contenciosos na OMC, que se mantém de forma sustentada nos governos seguintes do Presidente Lula e da Presidente Dilma. Assim, o país possui papel destaque no mecanismo de solução de controvérsias (MSC) da OMC, em seu Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) na defesa dos interesses nacionais e dos propósitos compartilhados com seus parceiros para o funcionamento de um sistema comercial cada vez mais justo. Conforme documento do MRE, o

> objetivo do Mecanismo de Solução de Controvérsias da OMC é reforçar a observância das normas comerciais multilaterais e a adoção de práticas compatíveis com os acordos negociados. Não há o propósito de punir membros pela adoção de práticas consideradas inconsistentes com as regras da OMC.

O sistema abrange as seguintes etapas: Consultas, Estabelecimento do Painel, Etapa Intermediária de Exame, Adoção do Relatório do Painel, Apelação, Adoção do Relatório do Órgão de Apelação, Implementação das Recomendações do OSC, Compensações, Retaliações e Arbitragem. Até Agosto de 2012, o Brasil esteve/está envolvido em 111 casos no OSC: 26 como demandante (*complainant*), 14 como demandando (*respondent*) e 71 como terceira parte (*third party*)[237]. No final deste subitem apresenta-se uma tabela resumida destes casos, com foco nos quais o Brasil é o ator central (demandando e demandante).

Desta forma, o Brasil procurou manter-se ativo nas duas dimensões do sistema, a de solução de controvérsias, e a de conferências ministeriais no bojo da RDD. Existe uma significativa interdependência entre ambas, visto que a continuidade dos contenciosos e a sua abertura indicam que as regras estabelecidas no sistema multilateral não vêm sendo adequadamente

cumpridas por seus membros, postura que se repete em nível macro nas conferências. Em tais conferências, a dificuldade em se encontrar consensos no que se refere aos temas-chave, abertura, reciprocidade, revelam difíceis equilíbrios Norte-Sul e que se tornaram mais complexos com a assertividade Sul, o reordenamento de poder e a crise econômica global. Especificamente para o Brasil, isto se reflete na sua participação ativa e liderança em grupos negociadores: Grupo de Cairns, Mercosul, G20 comercial NAMA-11 (Economias Pequenas e Vulneráveis), FANs (Amigos das Negociações A-D), W52 Sponsors[238].

No período de 2001 a 2003, entre o lançamento da RDD em Doha e a V Reunião Ministerial de Cancun o aprofundamento destas tendências ao Sul, associadas às resistências do Norte em mudar suas posições levou a uma estagnação relativa do quadro negociador. Em 2003, esta situação tornou-se mais clara, assim como o novo padrão de articulação entre as nações do Sul, a partir da criação do G20 comercial. Aliança de geometria variável articulada sob a liderança do Brasil na gestão do Presidente Lula, o G20 comercial[239] refletia a preocupação dos países em desenvolvimento (emergentes e de menor desenvolvimento relativo) com a ausência de avanços nas negociações do setor agrícola. Além disso, trazia implícito um questionamento das posturas moderadas do Grupo de Cairns desde a sua criação neste campo. Segundo o Comunicado Ministerial do Grupo,

> Participante-chave nas negociações agrícolas, o Grupo decidiu tabular uma proposta quadro (documento WT/MIN (03/W/6) com vistas a tornar o processo negociador mais inclusivo e equilibrado, tendo presente a necessidade de respeitar plenamente o nível de ambição do Mandato de Doha. (Comunicado Ministerial do Grupo dos 20 in GARCIA, 2008, p. 709).

Adicionalmente,

> Os Ministros do G20 encontraram-se hoje em Cancun durante a preparação à Conferência Ministerial da OMC. Expressaram seu compromisso com o resultado exitoso da V Conferência Ministerial e reiteraram que a agricultura constitui a peça central da Rodada de Doha. O G20 é um grupo informal de países em desenvolvimento que surgiu em Genebra durante os estágios finais da preparação para Cancun. O Grupo constitui boa amostra dos membros da OMC e compreende uma parcela substancial da população, da produção e do comércio agrícolas mundiais: 63% de todos os agricultores e 51% da população mundial vivem nos membros do Grupo. Os países do Grupo também são responsáveis por cerca de 20% da produção agrícola mundial, 26% da exportação agrícola total e 17% de todas as importações mundiais de produtos agrícolas. Existe uma inegável relação entre agricultura e desenvolvimento. (Comunicado

Ministerial do Grupo dos 20 in GARCIA, 2008, p. 709).

Esta posição consolidou-se em torno das demandas de acesso aos mercados dos países desenvolvidos no setor agropecuário, no qual estas nações detêm vantagens comparativas e preços competitivos, compromisso pendente desde a criação da OMC. Associada a esta demanda, havia o compromisso de que concessões nos "novos setores" que vinham sendo objeto de pressão dos desenvolvidos desde 1995 somente seriam negociadas na base da reciprocidade. Diferente do esperado pelos países desenvolvidos, o G20 não "rachou" durante Cancun apesar de algumas deserções e de divergências normais. Com isso, as negociações naturalmente travaram uma vez que nenhum dos blocos, Norte ou Sul, estava disposto a realizar concessões. Além da "novidade" de não haver o racha, o G20 representou o fim das concessões sem reciprocidade. Nem avanços, nem recuos, portanto, resultaram da reunião de Cancun. Neste sentido, apesar das divergências de opiniões, pode-se dizer que Cancun terminou em "empate técnico".

A fim de retomar uma dinâmica positiva, após Cancun foram retomadas conversações no âmbito de um G4 entre Brasil, EUA, União Europeia e Japão tentando encontrar soluções de compromisso. O primeiro teste desta dinâmica ocorreu em Hong Kong, na Reunião Ministerial de 2005, mas, mais uma vez, o impasse prevaleceu. E, novamente, as previsões do racha do G20 não se consolidaram, o que demonstrou a coesão do grupo e o fortalecimento dos emergentes, em comparação aos sinais de crise ao Norte. A partir de 2007 a eclosão desta crise, ainda em andamento (ver B na sequência) somente trouxe mais empecilhos às negociações comerciais, com a VI e VII Reuniões Ministeriais da OMC de 2009 e 2011 realizadas em Genebra sendo representativas desta estagnação.

Tal estagnação estende-se ainda, à aplicação das resoluções da OMC em contenciosos específicos: mesmo quando um país obtém uma vitória em um contencioso, existem inúmeras dificuldades para que sejam cumpridas as resoluções da OMC. O caso do contencioso entre Brasil e EUA no setor de algodão, ainda em andamento, é um exemplo. Apesar do ganho de causa inicial

do Brasil em 2002, a confirmação da decisão da OMC, o Brasil buscou, e conseguiu, uma autorização de retaliação em cerca de U$ 830 milhões em 2009 devido ao não cumprimento do acordo pelos EUA. Mesmo assim, os EUA não cumpriram a resolução e o Brasil divulgou uma lista de produtos que seriam retaliados. Em resposta, os EUA propuseram estabelecer um fundo de ajuda aos produtores brasileiros (U$147 milhões gerenciados pelo Instituto Brasileiro do Algodão/IBA) em Maio de 2010 e em Junho de 2010 foi estabelecido o "Acordo-Quadro para uma Solução Mutuamente Acordada para o Contencioso do Algodão na Organização Mundial do Comércio (WT/267)", do qual resultaram mecanismos de consultas e verificação regular do cumprimento do acordo. O processo continua em andamento em Agosto de 2012, na medida em que políticas internas norte-americanas podem levar à retomada da ajuda a produtores internos e a suspensão do fundo. Desta forma, prevalece a incerteza no cumprimento das normas da OMC, que expõe as dificuldades do sistema, e que se tornam cada vez mais presentes em um cenário de crise econômica. (ver Caso do Algodão, 2011).

Apesar das declarações pró-multilateralismo de diversos líderes mundiais, seja em escala global ou regional, prevalecem instabilidades no sistema comercial. Uma vez que o tema detém forte ligação doméstica, quaisquer compromissos demandam ações políticas que nem sempre são a opção preferencial dos envolvidos, o que aprofunda tendências de protecionismo e unilateralismo no setor comercial (e, no geral, no setor econômico), com perspectiva de curto prazo. Com isso, a opção é pelo estabelecimento de projetos mais ligados a grupos de interesse internos, de tratados bilaterais de baixo custo para o parceiro dominante, o que leva ao cenário denominado de *spaghetti bowl*, com a sobreposição de todas estas iniciativas, muitas vezes em contradição com as regras multilaterais da OMC.

O descompasso entre as realidades de poder geopolíticas e geoeconômicas nestas estruturas, que se somam às já existentes assimetrias de poder e clivagens de interesse Norte-Sul, somente reforça o quadro de paralisia e estagnação destes instrumentos de coordenação e cooperação entre os EUA. Uma vez que a base do multilateralismo, desde suas origens, encontra-se na

tríade representatividade, legitimidade e eficiência, colocam-se relevantes pressões sobre estes mecanismos comerciais. Estas pressões não são exclusivas da arena OMC, sendo comuns a quase totalidade das estruturas multilaterais, como visto no caso da ONU, e analisado na sequência sobre as interações do sistema econômico-financeiro global.

Tabela 7 – Contenciosos do Brasil (Demandante e Demandado)240

Caso	Demanda do	Início	Tema	Término241	Resultado	Desenvolvimento
DS4	EUA	1995	Padrões Gasolina Reformulada e Convencional	1997	Ganho de causa	Adoção e Implementação
DS52	Brasil	1996	Medidas Comércio e Investimento no Setor Automotivo	Em consultas		
DS46	Brasil	1996	Financiamento de exportação de aeronaves	2001	Brasil condenado	Adoção dos procedimentos em consonância com recomendações
DS112	Peru	1997	Investigação de Direitos Compensatórios sobre Importações de Ônibus do Brasil	Em consultas		
DS81	Brasil	1997	Medidas afetando o comércio e investimentos no setor automotivo	Em consultas		
DS22	Brasil	1997	Medidas afetando o coco seco	1997	Adoção do Relatório	
DS69	Comunidades Europeias	1997	Medidas relativas à Importação de Carne de Aves	1998	Ganho de Causa	Relatório adotado com recomendação para cumprimento da resolução

DS65	Brasil	1997	Medidas Comércio e Investimento no Setor Automotivo	Em consultas		
DS154	Comunidades Europeias	1998	Medidas Relativas ao Tratamento Diferenciado e Favorável do Café e Medidas Relativas a Café Solúvel	Em consultas		
DS219	Comunidades Europeias	1998	Direitos Antidumping sobre Tubos e Conexões de Ferro Fundido Maleável	2003	Ganho de causa	Notificação ao demandado para implementação
DS116	Brasil	1998	Medidas afetando o pagamento determos de importação	Em consultas		
Sem número porque à margem do MSC	Comunidades Europeias		Regime Europeu de Importação de Bananas			
DS183	Brasil	1999	Medidas sobre licenças de importação e preços mínimos de importação	Em consultas		
DS208	Turquia	2000	Direito Antidumping sobre Conexões de Aço e Ferro	Em consultas		
DS70	Canadá	2000	Medidas Relativas às Exportações de Aeronaves Civis	1999	Ganho de causa ao Brasil	Implementação do acordo associada à comprovação de não cumprimento do acordo

DS217	EUA	2000	Lei compensação por dumping e subsidio continuado de 2000 ("Emenda Byrd")	2004	Ganho de causa.	Brasil optou pela não retaliação
DS218	EUA	2000	Medidas Compensatórias Certos Produtos Siderúrgicos	Contencioso suspenso		
DS217	EUA	2000	Lei compensação por dumping e subsidio continuado de 2000 ("Emenda Byrd")	2004	Ganho de causa.	Brasil optou pela não retaliação
DS 190	Argentina	2000	Salvaguardas Transitórias contra Têxteis	2000	Acordado e/ou encerrado (retirado por acordo mútuo)	
DS216	México	2000	Medidas antidumping provisórias sobre transformadores elétricos	Em consultas		
DS199	Brasil	2000	Proteção de Patentes	2001	Solução Mútua	Implementação
DS224	EUA	2001	Lei de Patentes dos EUA	Contencioso encerrado sem necessidade painel		
DS197	Brasil	2000	Medidas sobre Preços Mínimos de Importação	Em consultas		
DS239	EUA	2001	Direitos Antidumping sobre Silício Metálico do Brasil	Contencioso encerrado sem necessidade painel		
			Direitos			

DS241	Argentina	2001	Direitos Antidumping Definitivos sobre Frangos Provenientes do Brasil	2003	Ganho de causa	Relatório adotado com recomendação para cumprimento da resolução
DS222	Canadá	2001	Créditos à Exportação e Garantias de Empréstimos para Aeronaves Regionais	2003	Ganho de Causa	Autorização para retaliação
DS229	Brasil	2001	Medidas antidumping em sacolas de juta da Índia	Em consultas		
DS250	EUA	2002	Imposto de Equalização do Estado da Flórida sobre o Suco de Laranja	2004	Solução Mútua Entre as Partes	Implementação Solução Mútua
DS259	EUA	2002	Medidas de Salvaguarda Definitivas sobre Importações de Certos Produtos Siderúrgicos	2003	Ganho de causa no painel e no Órgão de Apelação	Adoção e Implementação do Relatório
DS267	EUA	2002	Subsídios ao Algodão	2009	Ganho de causa painel e Órgão Apelação. Monitoramento implementação painel de revisão	Negociação Acordo Quadro para Implementação (Em Andamento)
DS266	Comunidades Europeias	2002	Subsídios de exportação ao açúcar	2005	Ganho de causa	Relatório adotado com recomendação para cumprimento da resolução
DS269	Comunidades Europeias	2002	Classificação aduaneira do frango desossado	2006	Ganho de Causa	Adoção do novo regulamento pela CE e verificação da implementação
			Medidas		Relatório	

DS332	Brasil	2005	afetando a importação de pneus recondicionados	2009	adotado com recomendação para implementação	
DS355	Brasil	2006	Medidas antidumping sobre a importação de algumas resinas da Argentina	Expiração do mandato do Painel em 2009		
DS365	EUA	2007	Apoio Doméstico e Garantia de Crédito à Exportação de Produtos Agrícolas	Painel estabelecido, mas ainda em composição		
DS382	EUA	2008	Revisão medidas antidumping e outras medidas relativas à importação de alguns sucos de laranja	2011	Ganho de causa	Adoção e Implementação do Relatório
DS409	Comunidades Europeias e um Estado Membro (Holanda)	2010	Apreensão de medicamentos genéricos em trânsito	Em consultas		
DS439	África do Sul	2012	Medidas antidumping sobre carne congelada de aves em geral	Em consultas		

B) O Sistema de Bretton Woods e o G20 Financeiro[242]

A intensidade e a crise econômica iniciada em 2008 nos EUA, a sua expansão à zona do euro e os efeitos trazidos de diminuição do crescimento do eixo BRICS, elevaram novamente os questionamentos sobre a funcionalidade, representatividade e legitimidade do sistema de Bretton Woods. Assim como a estrutura de governança política, a econômica foi criada no encerramento da

Segunda Guerra Mundial, visando estabelecer mecanismos de cooperação e coordenação entre os Estados. Todavia, estes questionamentos que emergem em 2008 são parte de um processo de crise iniciado já na década de 1970 que alteraram significativamente a lógica de Bretton Woods. Naquele momento, o sistema já sofreu um processo inicial de ajuste, resultante das transformações das dinâmicas do capital internacional e do reordenamento de poder global. O ajuste, porém, inseriu novos componentes de inflexão no sistema e que levaram a crises ao longo da década de 1990 e às tensões renovadas do fim da primeira década do século XXI. Atualmente, as crises do século XXI remetem não só às dinâmicas de coordenação entre os Estados no setor econômico, mas também à participação e representação destes Estados dentro das mesmas.

Em suas origens, os pilares de Bretton Woods tinham como objetivo conduzir o processo de reconstrução pós-conflito e gerar dinâmicas de longo prazo para a administração das relações econômicas internacionais. Para isso, foram estabelecidos o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial[243], assim como do padrão ouro-dólar. Também se encontrava prevista a criação de uma organização internacional para a arena comercial que, como visto em 5.3 A, não pode ser estabelecida devido às resistências norte-americanas, e foi substituída pelas rodadas comerciais do GATT (sendo a OMC criada somente em 1995).

Neste contexto, tanto o FMI quanto o Banco Mundial auxiliavam as nações em seus processos de recuperação por meio de empréstimos e a regulação do sistema financeiro internacional. Por sua vez, o padrão ouro-dólar estabelecia o dólar como moeda de reserva internacional, lastreada no ouro: assim U$ 35 valeriam uma onça *troy* de ouro (31,1g). Todas as moedas participantes do sistema seriam conversíveis, sendo a paridade estabelecida com o dólar. As taxas de câmbio eram fixas. O mecanismo é assim descrito pelo site do FMI[244], afirmando que os países "concordaram em manter suas taxas de câmbio fixas (o valor de suas moedas em relação ao dólar e, no caso dos EUA, em relação ao ouro)".

Entretanto, devido ao aprofundamento da crise econômica nos EUA no

início da década de 1970 levou à quebra do padrão ouro-dólar na medida em que o governo norte-americano passou a emitir moeda sem lastro. A crise era composta por três elementos: a Guerra do Vietnã, que demandava maiores recursos por parte dos EUA projetarem seu poder militarmente, o aumento dos preços do petróleo (que levaram à primeira crise de 1973) e o incremento da competição das economias capitalistas da Europa Ocidental e do Japão, que haviam consolidado sua recuperação e competiam diretamente com os norte-americanos. Neste contexto, o governo Nixon anunciou a suspensão temporária da convertibilidade do dólar em ouro, que, na realidade, converteu-se em suspensão definitiva. Com isso, o sistema de taxas de câmbio fixas foi substituído pelas taxas flutuantes.

Somado a esta realidade, o processo de desregulamentação do setor bancário incrementava o processo de financeirização do capital em detrimento da produção. Apesar da crise da hegemonia dos EUA, eram as empresas e bancos norte-americanos que controlavam este processo e o país ainda se beneficiava do contexto da Guerra Fria e dos temas de segurança. Assim, o dólar permaneceu como referencial desta nova dinâmica. Ilustrando este processo, Milan aponta que,

> O dólar se converteu na moeda internacional de reserva, dando-lhe grande vantagem e o tornando uma fonte de poder para a economia norte-americana (…) a transição de um sistema cambial fixo para um regime flutuante fizeram com que os mercados de moeda e de crédito internacionais se tornassem mais voláteis. A resposta dos mercados financeiros se seguiu com a criação dos derivativos, cujas transações, em sua maioria, ocorrem em dólares norte-americanos. Ao mesmo tempo, a crescente importância dos mercados e instrumentos financeiros controlados pelos EUA, traduziu-se em uma disparidade entre a economia real e financeira, contribuindo para um aumento da especulação em escala global e o aumento da fragilidade financeira. (MILAN, 2012, p. 126).

Estas realidades, associadas à aceleração dos fluxos financeiros e o surgimento de novas tecnologias somente acentuariam as disparidades na economia global. Nos anos 1980, o sistema ainda sofreria com uma nova crise do petróleo (1979) e a da dívida externa, que atingiu as nações em desenvolvimento. O papel do FMI ganhou cada vez mais relevância neste contexto, assim como do Banco Mundial. Com o fim da Guerra Fria em 1989, a emergência do Consenso de Washington e a transição das economias do leste

europeu ao capitalismo trouxeram novos desafios ao sistema. Além do refluxo da economia dos EUA ao longo da década de 1990, também se observaram importantes desequilíbrios na Ásia, América Latina e nas citadas transições do Leste Europeu. Mesmo assim, não foram realizados ajustes nas estruturas de governança internacional, como também se manteve o domínio do dólar como moeda de reserva. Na avaliação de Belluzzo (2009),

> os EUA, usufruindo do seu poderoso sistema financeiro, podem impor a dominância de sua moeda, mesmo exibindo um déficit elevado e persistente em conta-corrente e uma posição devedora externa. Isto significa que os mercados financeiros estão dispostos a aceitar, pelo menos por enquanto, que os EUA exerçam, dentro de limites elásticos, o privilégio da *seigniorage*. Assim, os capitais de curto prazo contam, nos EUA, com um mercado amplo e profundo que funciona como porto seguro nos momentos de grande instabilidade ou quando a confiança fraqueja em outros mercados. A existência de um volume respeitável de papéis do governo americano, reputados por seu baixo risco e excelente liquidez, tem permitido que a reversão dos episódios especulativos, com ações, imóveis ou ativos estrangeiros, seja amortecida por um movimento compensatório no preço dos títulos públicos americanos. (BELLUZZO, 2009, p. 168).

A crise de 2008 expôs novamente as contradições deste sistema, como a necessidade de que sejam alterados os processos internos de formulação de políticas e tomada de decisão de organismos como o FMI e o Banco Mundial. Apesar de ambos terem formalmente revisto suas missões em direção a facilitar a ajuda a países em crise (FMI) e inserir preocupações sociais na implementação de programas de estímulo ao desenvolvimento, de teor sustentável, e visando a redução da pobreza (Banco Mundial), a questão da representatividade dentro destes organismos e da regulamentação do sistema econômico global indica a necessidade de reformas.

Na última década, estas reformas têm sido abertamente defendidas devido à repetição das crises e à mudança do quadro geopolítico e geoeconômico do poder mundial. Este reordenamento de poder reflete-se na ascensão das nações emergentes nas negociações para a superação da crise contemporânea e a defesa do G20 financeiro como fórum preferencial destas negociações. Apesar de sua recente visibilidade, a criação do G20 financeiro data de 1999, sendo derivada da crescente percepção, principalmente da parte dos países do Sul, da inadequação entre os organismos e alianças vigentes para dar conta dos desafios da ordem econômica global. A crítica, neste sentido, não se referia

somente ao sistema de Bretton Woods, mas também ao G7,que se tornou G8 com a incorporação da Rússia, mas que não abriu espaço similar para nações como China, Índia, Brasil e África do Sul dentre outras (que eram convidadas a participar das reuniões como observadoras, mas sem que se discutisse de forma concreta a expansão para um eventual G10, G13, dentre outras variantes).

A constituição do G20 em 1999 representa uma solução "intermediária" para a conciliação entre o G7 (e mesmo entre o G77) e estas novas nações do Sul, que compõem o grupo dos emergentes. Assim, o propósito do G20 era apresentar uma estrutura mais equilibrada entre o Norte e o Sul. Recuperando suas origens, é interessante mencionar o contexto no qual o grupo surgiu segundo a própria página oficial do grupo[245]:

> O G20 foi criado como uma resposta à crise financeira do final dos anos 1990 e ao crescente reconhecimento de que países de mercado emergentes chave não eram adequadamente incluídos no núcleo da discussão econômica global e de governança (...) reflete os interesses diversos (...) Possui alto grau de representatividade e legitimidade devido a sua composição geográfica (membros de todos os continentes), sua larga proporção de população (2/3) e do PIB mundial (cerca de 90%). A ampla representação de países em diferentes estágios de desenvolvimento do G20 fornece peso maior aos seus consensos do que aos do G7.

Além disso, a emergência do G20 é relacionada em 1999, assim como a elevação do seu *status* em 2008, a um momento de inflexão do capitalismo global, cujas crises cíclicas aumentam de intensidade no pós-Guerra Fria e tornam-se cada vez mais frequentes. Desde suas origens, o grupo procurou diferenciar-se por conta de seus objetivos de regulação e membros de seus antecessores. O grupo é composto pelos Ministros das Finanças e os Presidentes dos Bancos Centrais dos seguintes países (até Outubro de 2009): Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, China, França, Alemanha, Índia, Indonésia, Itália, Japão, México, Rússia, Arábia Saudita, África do Sul, Coreia do Sul, Turquia, Grã-Bretanha e EUA. A dinâmica envolve reuniões de Chefe de Estado e de Grupos de Trabalho visando a realização dos seguintes objetivos

> Fortalecimento da transparência e da responsabilidade; Incremento da regulação eficiente; Promoção da sustentabilidade dos mercados financeiros; Reforço da cooperação internacional; Reforma das instituições financeiras internacionais.

Todavia, o consenso sobre a necessidade destas medidas era baixo, assim

como os países emergentes estavam em processo de consolidação de suas economias e de um perfil externo autônomo, o que limitava sua capacidade de projeção de poder na criação do organismo. Por outro lado, as nações do Norte continuavam dominantes no processo, com a preservação da influência do eixo EUA-Europa Ocidental. A Europa Ocidental vivia a euforia dos estágios iniciais da implementação da zona do euro e os EUA a expansão econômica da Era Clinton. A preferência de ambos era pela coordenação das ações no G7/G8. Assim, de 1999 a 2008, o papel desempenhado pelo G20 financeiro era de coadjuvante nas negociações econômicas multilaterais.

Somente a crise de 2008, que demonstrou a vulnerabilidade do núcleo ocidental e a maior resistência do Sul elevou as perspectivas do G20 financeiro. A demanda das nações emergentes para que as negociações fossem conduzidas em um fórum alternativo aos tradicionais refletiu em uma nova triangulação multilateral G20 financeiro, FMI e Banco Mundial sendo que, destes três fóruns, o G20 financeiro consolidou-se como preferencial. Devido à profundidade da crise, e as pressões sobre os emergentes para contribuírem com mais fundos financeiros para os programas a de ajuda e resgate, mesmo os EUA e a Europa Ocidental apoiaram esta "mudança" de fórum e nova dinâmica de coordenação de políticas. A convergência destas posições do Norte e do Sul para encontrar caminhos diferenciados resultou I Cúpula dos Líderes do G20 em Novembro de 2008, Washington.

Realizado após a confirmação da eleição de Barack Obama como Presidente dos EUA, este encontro teve como principal objetivo estabelecer uma agenda para futuras negociações. A situação de transição do governo norte-americano, e a elevada expectativa que cercavam a nova gestão democrata, derivada das promessas de Obama durante a campanha para recuperação do multilateralismo e alianças indicavam a possibilidade de que mudanças reais pudessem acontecer.

Como resultado, a "Declaração da Cúpula sobre os Mercados Financeiros e a Economia Global[246]" refletiu a preocupação dos líderes dos países desenvolvidos e a nova posição dos emergentes. A Declaração inicia com um

diagnóstico das raízes da crise de 2008, atribuindo-a à falta de regulação dos mercados, a desconsideração dos riscos em operações financeiras e à ausência de coordenação de políticas macroeconômicas entre as nações. A fim de superar estas deficiências era preciso seguir uma extensa pauta de prioridades que incluíam a do crescimento global e a reforma dos sistemas financeiros, associadas a melhoria de indicadores sociais (emprego e redução da pobreza) e comerciais (abertura e reciprocidade). Além disso, era ressaltada a relevância da reforma do multilateralismo e a preocupação com a coordenação de ações entre as nações para a superação da crise.

Em Abril de 2009, a realização do segundo encontro de líderes em Londres, Grã-Bretanha, já com a presença de Barack Obama, deu continuidade a estes esforços ainda em um elevado clima de otimismo. Na oportunidade foi lançado o "Plano Global de Recuperação e Reforma[247]". O Plano previa um estímulo adicional de U$ 850 bilhões para a estabilização dos países em crise e a retomada do crescimento. Este valor teve uma contribuição significativa dos países emergentes (incluindo a do Brasil com cerca de U$ 10 bilhões), aos quais se sinalizou a reforma dos organismos financeiros internacionais. Em resposta às demandas já apresentadas pelas nações emergentes, reafirmou-se a relevância da atualização do sistema visando sua maior representatividade. Um dos principais compromissos neste sentido foi o dos EUA, que ainda, com Obama, ressaltaram a importância do G20 como novo fórum de negociações, da elevação do peso da agenda social e do estabelecimento de coordenação macroeconômicas entre os Estados. Entretanto, pouco após a reunião, atitudes unilaterais do Federal Reserve, com a emissão de mais moeda nos EUA, já indicaram que este caminho de reformas era menos concreto que as aparências pareciam sugerir.

Em resposta a estas dificuldades e à inércia das reformas (apesar do aumento das contribuições do Sul às novas linhas de crédito e à manutenção do crescimento de suas economias), os emergentes convocaram, em Julho de 2009, a I Cúpula dos BRIC (ver 4.1 B). O objetivo era demonstrar a coesão do grupo em torno das agendas do G20 financeiro, e demais arenas multilaterais.

Esta unidade de posição refletiu-se na reunião seguinte do G20 financeiro, ainda em Setembro de 2009, na cidade de Pittsburgh (EUA). Um dos principais resultados da III Cúpula foi o lançamento da "Estrutura para um Crescimento Forte, Sustentável e Equilibrado". Os temas do crescimento, reforma do sistema multilateral, maior regulação dos mercados financeiros novamente estiveram presentes nas negociações.

De certa forma, pode-se indicar que os pacotes de estímulo puderam promover uma recuperação dos padrões de crescimentos nos países mais afetados pela crise, incluindo os EUA e nações da zona do euro. Esta recuperação se manteve, ainda que com dificuldades, ao longo de 2010. A expectativa dos emergentes era de que esta maior estabilidade internacional levasse ao avanço das discussões de caráter mais estrutural e sistêmico. Assim, a IV Cúpula em Toronto (Canadá) e a V Cúpula em Seul (Coreia do Sul) refletiram este novo contexto.

Na IV Cúpula o tema central foi a sustentação deste processo de recuperação, com destaque à ação dos Bancos de Desenvolvimento Multilaterais (MDBs) como o Banco Interamericano de Desenvolvimento e seus similares na Ásia, África e o próprio Banco Mundial. No caso do Banco Mundial, também foram fechados acordos no sentido de reformar o seu sistema de votação para refletir o novo equilíbrio de poder mundial na arena econômica, pauta dos emergentes. Por fim, a partir de Toronto a agenda tornou-se mais abrangente, incluindo, como é definido pelo fórum "compromissos em áreas não financeiras", como meio ambiente (mudança climática), desenvolvimento de novas alternativas energéticas e a eliminação de subsídios a combustíveis fósseis ineficientes. Adicionalmente, foram lançados os "Princípios para Inclusão Financeira Inovadora". (The G20 Toronto Summit Declaration, 2010, s/p[248]). A reforma do sistema de quotas do FMI, o lançamento de um plano anticorrupção, para o crescimento compartilhado e integridade dos mercados foram temas do V Encontro[249].

Para os emergentes, porém, estas medidas, principalmente as de reforma na governança ainda eram lentas e pouco abrangentes. Igualmente, a

desaceleração do crescimento nos EUA e na zona do euro, o aumento da dificuldade dos emergentes com diminuição de seus índices de crescimento indicavam que as políticas de recuperação apresentavam dificuldades. A VI Cúpula de Cannes (França) em Novembro de 2011 já ocorreu dentro deste novo contexto, buscando novamente alternativas para o crescimento. A Declaração final da Cúpula "Construindo um Futuro Comum: Ação Coletiva Renovada para o Benefício de Todos" reflete esta realidade, apresentando uma reafirmação dos compromissos com o crescimento e a superação da crise social elencados como prioridades desde 2008[250].

Em Junho de 2012, a VII Cúpula em Los Cabos, México[251], volta, mais uma vez a estes temas, em particular ao binômio emprego-crescimento, regulação dos mercados financeiros e reforma, com a alocação de novos recursos para o resgate e estímulo de nações em crise. Como pano de fundo a estas medidas, a ausência de recuperação na crise do euro e o agravamento da situação da Grécia, de Portugal e da Espanha. Como visto em 2.2, a solução europeia para a crise muitas vezes contrasta com as recomendações de crescimento, emprego e proteção social das políticas do G20, uma vez que se baseia não no aumento dos investimentos públicos para estimular a economia, mas sim no oposto: i.e no corte de gastos públicos, que tem gerado maiores problemas sociais, desemprego e desencanto.

Em tal contexto, elevaram-se os questionamentos da parte dos emergentes do porquê dos entraves nestes processos de coordenação macroeconômica e regulação dos mercados, acordados no G20. Paralelamente, observou-se também a diminuição dos compromissos dos EUA com o G20 financeiro, e a diminuição da retórica proativa da gestão democrata, pressionada pela lenta recuperação interna e à sombra das eleições presidenciais de Novembro de 2012. Esta situação se refletiu em um maior adensamento do BRIC (e a sua transformação em BRICS) para a coordenação de políticas econômicas, aumento de sua cooperação intrabloco e apresentação de uma pauta comum. Realizando um balanço destes esforços, Lima e Castellan (2012) indicam que,

> A despeito das diferenças entre os grandes países periféricos, estas diversas instâncias de

> concertação, em particular os BRICS, revelam os espaços que estes países e o Brasil em particular vêm conquistando no processo de mudança institucional envolvendo alguns dos procedimentos e normas nos âmbitos da regulação comercial e financeira internacional. (...) o poder de veto que os BRICS obtiveram no G-20 Financeiro foi importante para que resguardassem a autonomia de políticas econômicas que fogem do consenso que prevaleceu nas últimas décadas (...) o fortalecimento do grupo no FMI pode contribuir para a multilateralização de fato da instituição, tanto pela incorporação de condicionalidades aos empréstimos aos países centrais como pela adequação das cotas ao peso dos emergentes. Esta agenda, ademais, deve ser perene no grupo enquanto perdurarem as perspectivas de estagnação dos países centrais e de crescimento nos emergentes, especialmente com a perspectiva de maior abertura econômica promovida com o ingresso da Rússia à OMC. (LIMA e CASTELAN, 2012, p. 136).

De uma forma geral, o que se observa é a permanência de um cenário paradoxal, no qual os EUA ainda mantêm sua hegemonia econômica, apesar das crises, uma vez que o dólar permanece como moeda de reserva no sistema internacional. Todavia, o deslocamento do eixo dinâmico da economia mundial ao Sul demonstra que os países dos BRICS desempenham um papel relevante no sistema que tem potencial para alterar esta situação, principalmente a partir do desenvolvimento chinês. Entretanto, como analisado, a situação da China é ainda sensível às alterações de poder norte-americanas, seja por sua capacidade geopolítica, como pela relação de interdependência econômica entre os dois Estados. Trata-se, portanto, de um processo em andamento, na qual a coordenação de políticas entre as nações do Norte-Sul será essencial para a superação da crise, a retomada do crescimento e a maior atenção às questões sociais. Neste contexto, o G20 financeiro surge como um fórum essencial de cooperação, em associação com a atualização e democratização do FMI e do Banco Mundial, o que permitirá elevar os padrões de governança da ordem econômica global.

Conclusão

Em um olhar retrospectivo, as últimas décadas caracterizaram-se pela polarização entre o otimismo e o pessimismo, o progresso e o retrocesso, a unidade e a fragmentação. Estas tendências se refletem nos desenvolvimentos da política internacional e doméstica dos Estados e atores sociais, demonstrando a dificuldade de construção de consensos e novas agendas que lidem com o passado, mas não deixem de pensar o futuro. Além disso, no presente, dificulta a consolidação de atualizações e avanços, prevalecendo um descolamento entre as transformações do equilíbrio de poder mundial no pós-1989 e as realidades políticas vigentes, reflexo de um processo de reordenamento de poder.

A variedade de interpretações e hipóteses sobre esta ordem apresentadas no Capítulo 1 é representativa destas oscilações, assim como as variações de política externa dos Estados e os desenvolvimentos regionais e globais temas do Capítulo 2. Diante desta complexa agenda, as Relações Internacionais do Brasil nas Américas e no mundo encontram similares pontos de inflexão como visto nos Capítulos 3 e 4. Para o multilateralismo, desafios e constrangimentos similares, como debatido no Capítulo 5.

Todas estas análises indicam que a transformação do modelo do pós-1945 ao pós-1989, adequando-o ao século XXI é um projeto abrangente e de longo prazo. O questionamento construtivo destas estruturas não caminha ao conflito ou a desordem, mas sim a sua renovação e recuperação,

visando justamente evitar a sua obsolescência e esvaziamento. Adequar o sistema, torná-lo mais democrático e transparente, deriva de um reconhecimento natural do papel desempenhado pelos atores emergentes e a importância de se lidar com a crise em regiões e Estados que sofreram processos de encolhimento social e econômico e pressões políticas e estratégicas.

Afinal, desde 1989, os custos da ausência de mudança têm se revelado elevados e têm se agravado como comprova a recorrência das crises e sua profundidade, gerando vácuos de poder e tensões periódicas que assumem expressões variadas: desde as guerras interestatais às intraestatais, à expressão da violência e do terrorismo, à instrumentalização de valores e princípios étnicos ou religiosos na eclosão de conflitos e do terrorismo, a exclusão e a pobreza. Ao mesmo tempo, observa-se um renascimento dos povos, visando encontrar meios para estas transformações.

Porém, esta não é uma tarefa que pode ser desempenhada individualmente por qualquer Estado, seja ele hegemônico ou potência regional, ou uma instituição de caráter global como a ONU. Independente de sua escala ou intensidade, os problemas são compartilhados e disseminam-se com velocidade acelerada. Mais do que nunca, este é um momento para construção de consensos que definirão a forma que os próximos vinte anos terão, ou se, pelo menos, não mais serão definidos como o "mundo do pós".

Amparado por sua tradição diplomática, uma sociedade dinâmica e uma economia estável e em crescimento, agregando potenciais e reconhecimento, o Brasil detém patrimônio real para continuar como um dos principais articuladores desta atualização, reforma e democratização do sistema internacional. Se este processo terá como ponto final a transição hegemônica e o compartilhamento da liderança dos EUA com seus parceiros, uma eventual multipolaridade ou a desconcentração do poder

não se pode ainda prever. Um novo equilíbrio de poder mundial estável depende deste papel mais assertivo do Brasil, aliado às demais potências globais e regionais. Mais do que nunca, a tríade soberania-autonomia-identidade é fundamental na sustentação deste papel e à reafirmação de um projeto nacional de dentro para fora.

Referências Bibliográficas

AGOA. “2012 AGOA Forum- Enhancing Africa’s Infrastructure for Trade”. In “News”. Disponível em: http://www.agoa.gov/. Acesso em: 18 jun.2012.

AGOA. “Sumary of AGOA I”. Disponível em:

http://www.agoa.gov/agoalegislation/index.asp. Acesso em: 17 jun.2012.

AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz. *Brasil em Missões de Paz*. Florianópolis: Usina do Livro, 2005.

ALBRIGHT, Madeleine K. “The testing of American foreign policy”. *Foreign Affairs*, 77(6) November/December 1998, pp. 50-64.

ALBUQUERQUE, José A. Guilhon (Org.). *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira*. São Paulo: USP, 1996, 4v.

ALVES, José Augusto Lindgren. *Relações Internacionais e temas sociais*. Brasília: Ed. UnB, 2001.

_____________. “Direitos Humanos e o Papel do Brasil”. In: FUNAG. O Brasil e a ONU. Brasília: FUNAG, 2008, pp. 183-204.

AMINEH, Mehdi Parvizi and HOUWELING, Henk (ed.). *Central Eurasia in Global Politics- Conflict, Security and Development*. Leiden-Boston: Brill, 2nd Ed., 2005.

AMORIM, Celso. *A diplomacia multilateral do Brasil - um tributo a Rui Barbosa*. Brasília: Ed. FUNAG, 2007.

_______________. Entrevista a PAIVA, Fred Melo. Notícias do Itamaraty. Caderno Aliás, J4 e J5. O Estado de S. Paulo, 16 de Março de 2008.

_______________. “A política externa do governo Lula: dois anos”. *Revista Plenarium*,

25 de novembro de 2005 in *Discursos, Palestras e Artigos do Chanceler Celso Amorim, 2003-2010*. Volume 1. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Comunicações e Documentação: Coordenação-Geral de Documentação Diplomática, 2011a. pp. 293-301.

_______________. “Aula Inaugural por ocasião da abertura do Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio de Janeiro”. *Rio de Janeiro, 13/04/2009*. in *Discursos, Palestras e Artigos do Chanceler Celso Amorim, 2003-2010*. Volume 1. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Comunicações e Documentação: Coordenação Geral de Documentação Diplomática, 2011b, pp. 167-173.

________________. “Palestra proferida na Reunião Especial do Fórum Nacional do Instituto Nacional de Altos Estudos (INAE): “Como ser o melhor dos BRICs” Rio de Janeiro , 3 DE SETEMBRO DE 2008 in *Discursos, Palestras e Artigos do Chanceler Celso Amorim, 2003-2010*. Volume 2. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Comunicações e Documentação: Coordenação Geral de Documentação Diplomática, 2011c, pp. 135- 141.

AMORIM, Celso. “O Brasil e os Direitos Humanos: em busca de uma agenda positiva”. Disponível em http://www.terra.com.br/revistaplaneta/edicoes/427/artigo77131-1.htm. Acesso em 3 de agosto de 2012.

ARRAES, Virgilio. “O Brasil e a ONU, de 1990 a nossos dias: das grandes conferências às grandes pretensões” in OLIVEIRA, Henrique Altemani de e LESSA, Antonio Carlos (org). *Relações internacionais do Brasil - temas e agendas. Volume 2*. São Paulo: Saraiva, 2006, pp. 7-41.

ARON, Raymond. *Paz e Guerra entre as Nações*. Brasília: Ed. UnB/IPRI. 2001.

ARRIGHI, Giovanni. *O longo século XX*. São Paulo: Unesp, 1996. Background on the UNFCCC: The international response to climate change. United Nations framework convention on climate change. Disponível em http://unfccc.int/essential_background/items/6031.php Acesso em 22 de junho de 2012.

BARRAL, Welber (org). *O Brasil e a OMC*. Curitiba: Ed. Juruá, 2ª Ed. revista e atualizada, 2007.

BARRETO, Fernando de Mello. *A política externa após a redemocratização*, 2 tomos. Brasília: FUNAG, 2012.

Barreiras a produtos brasileiros no mercado dos Estados Unidos. Embaixada do Brasil, Washington DC e FUNCEX. 2007.

BARROSO, José M. D. “A letter from Brussels to the next President of the United States of America”. 2008 Paul-Henri Spaak Lecture, Harvard University, September 24th, 2008. Disponível em http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=Speech/08/445. Acesso em 12/11/2008.

BATISTA, Paulo Nogueira. “A política externa de Collor: modernização ou retrocesso”. *Política Externa*, 1(4), Março 1993, pp. 106-135.

BAYLIS, John, & SMITH, Steve (ED.). *The globalisation of world politics - an introduction to International Relations.* Oxford: OUP, 2005, 3rd ed.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga. *Os antecedentes da tormenta: origens da crise global*. São Paulo, Unesp, 2009.

Brahimi Report. Disponível em http://www.un.org/peace/reports/peace_operations.

BRAILLARD, Phillipe. *Teorias das Relações Internacionais*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian, 1990.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, 1998. Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em: 15/10/2009.

BRIC. *I BRIC Summit Joint statement*. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-mais-bric/documentos-emitidos-pelos-chefes-de-estado-e-de/i-bric-summit-joint-statement/view. Acesso em 18 de Maio de 2012.

BRIC. II *Joint Statement*. Disponível em: http://www.unaoc.org/docs/II-BRIC-Summit.pdf. Acesso em 18 de Maio de 2012.

BRIC. III *Joint Statement*. Disponível em http://www.pravasitoday.com/wp-content/uploads/2011/04/BRICS-SUMMIT-2011-JOINT-DECLARATION1.pdf. Acesso em 18 de Maio de 2012.

BRICS. IV Disponível em: *Joint Statement*. http://www.pravasitoday.com/wp-content/uploads/2011/04/BRICS-SUMMIT-2011-JOINT-DECLARATION1.pdf. Acesso em 25 de Maio de 2012.

BROOKS, Stephen G. and WOHLFORTH, William C. *World out of balance - international relations and the challenge of American primacy*. Princeton and Oxford: Princeton University Press. 2008.

BRZEZINSKI, Zbigniew. *The grand chessboard.* New York: Basic Books, 1997.

_____________. *Second chance.* New York: Basic Books, 2007.

_____________. *Strategic Vision*. New York: Basic Books, 2012.

BULL, Hedley. *A sociedade anárquica*. Brasília/ São Paulo: Ed. UnB/ IPRI: Imprensa Oficial do Estado, 2002.

BUSH, George. Address Before the 45th Session of the United Nations General Assembly. October 1, 1990.

BUSS, Paulo Marchiori. "Globalization, poverty and health". In IBSA *Academic Seminar*. Brasília: FUNAG, 2008, pp. 67-81.

CABRAL, Severino. "O Brasil e a China - uma visão brasileira de parceria estratégica" in *Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional - Seminário Ásia*. Brasília: FUNAG, 2008, pp. 87-103.

Capstone Doctrine Disponível em: http://www.peacekeepingbestpractices.

unlb.org/PBPS/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf.

CALDWELL, Dan. “Weapons proliferation and arms control” in HOOK, Steven W. and JONES, Christopher M. *Routledge handbook of American foreign policy*. New York & London: Routledge. 2012, pp. 363-377.

CARDOSO, Fernando Henrique. “Cúpula Sul-Americana: Uma Avaliação”. Correio Braziliense. 07/09/2000.

_____________. Texto base do discurso do Senhor Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, na abertura do debate geral da 56ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas Nova York, 10 de novembro de 2001.

CARMO, Corival Alves do. Confrontando a o subdesenvolvimento e a dependência: a Venezuela de Hugo Chávez. In: CARMO, Corival Alves do; BARROS, Pedro Silva; MONTEIRO, Leonardo Valente. Prêmio América do Sul 2007: Venezuela: Perspectivas. Brasília, FUNAG, 2007.

CARMO, Corival Alves do; PECEQUILO, Cristina Soreanu. *Brazil and Venezuela leftist projects: a balance of Luis Inácio Lula da Sula and Hugo Chávez Agendas*. Berlim: Lambert Academic Publishing, 2012.

CARR, Edward H. *Vinte anos de crise: 1919-1939*. Brasília: Ed. UnB/IPRI. 2001.

CARTER, Phillip. “The United States Unprecedented Commitment to Africa, 2000 to 2008 and beyond”, In: “U.S. Department of State: Archive”, Washington, 20 nov.2008. Disponível em: http://20012009.state.gov/p/af/rls/rm/2008/112624.htm. Acesso em: 10 jul.2012.

CASTELLS, Manuel. *The rise of network society*. OUP: NY, 2000.

CERVO, Amado Luiz & LESSA, Antonio Carlos (ed.). Special Edition – Emerging Brazil under Lula: an assessment on International Relations (2003/2010). *Revista Brasileira de Política Internacional*. Ano 53, 2010.

CERVO, Amado e BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. Brasília: Ed. UnB, 2002. 3ª Edição Atualizada.

CERVO, Amado Luiz. *Inserção Internacional – formação dos conceitos brasileiros.* São Paulo: Ed. Saraiva, 2008.

_____________. *As Relações Internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas.* Brasília: FUNAG/IBRI, 2001.

_____________. *A parceria inconclusa: as relações entre Brasil e Portugal*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2011.

CLARK, Ian. “Globalization and the post-cold war order” in BAYLIS, John, & SMITH, Steve (ED.). *The globalisation of world politics. An introduction to International Relations.* Oxford: OUP, 2005, 3rd Ed, pp. 727-742.

CLARY, Christopher. “The United States and India: a shared strategic future”. In: Council on Foreign

Relations, set. 2011. Disponível para download em: http://www.cfr.org/india/united-states-india-shared-strategic-future/p25740. Acesso em: 28 jun. 2012.

CLAUSEWITZ, Carl Von. *Da guerra*. Diversas edições. China's Independent Foreign Policy of Peace: www.fmrpe.gov/cn/eng/wjdt.

CHOLLET, Derek and GOLDGEIR, James. *America between the war*s – *From 11/09 to 9/11*. New York: Public Affairs. 2008.

CLINTON, Hillary. *Hillary's Clinton Confirmation Hearing Statement*, January 13, 2009. Disponível em: http://www.cfr.org/publication/18214/hillary_clintons_confirmation_hearing_statement.html. Acesso em 01/07/2009.

________________. *Remarks at the UN Conference on Sustainable Development Plenary*. Departamento de Estado. Disponível em http://www.state.gov/secretary/rm/2012/06/193910.htm Acesso em 22 de junho de 2012.

__________________. *Remarks on Rio+20 United Nations Conference on Sustainable Development*. Departamento De Estado. Disponível em http://www.state.gov/e/oes/rls/remarks/2012/193018.htm Acesso em 20 de junho de 2012.

_________________. "Clinton warns against new colonialism in Africa". Disponível em http://www.reuters.com/article/2011/06/11/us-clinton-africa-idUSTRE75A0RI20110611. Acesso em 18/05/2012.

COELHO, Pedro Mota e SARAIVA, José Flávio Sombra (orgs). *Fórum Brasil-África: Política, Cooperação e Comércio*. Brasília: IBRI, 2004.

COLIN, Roberto. Rússia – *O ressurgimento da grande potência.* Florianópolis: Letras Brasileiras, 2007.

Comunicado conjunto do Presidente Barack Obama e da Presidente Dilma Rousseff. Missão diplomática dos Estados Unidos Brasil. Disponível em http://portuguese.brazil.usembassy.gov/joint-obama-dilma.html. Acesso em 22/07/2011.

Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança de Clima. Disponível em http://www.onu-brasil.org.br/doc_clima.php. Acesso em 15 de Julho de 2011.

Contenciosos do Brasil na OMC. Disponível em: http://www.wto.org/english/thewto_e/countries_e/brazil_e.htm#disputes. Acesso em 16 de Agosto de 2012.

Cooperação Técnica. Disponível em http://www.itamaraty.gov.br/temas/cooperacao-tecnica/print-nota.

COSTA, Darc. *Estratégia Nacional: A Cooperação Sul-Americana para a Inserção Internacional do Brasil*. Porto Alegre, L&PM, 2003.

CRANDALL, Britta H. *Hemispheric Giants – the misunderstood history of US Brazilian Relations*. New York: Rowan & Littlefield, 2011.

DAALDER, Ivo H. and LINDSAY, James M. *America unbound*. Washington: Brookings Institution. 2003.

D'ARAUJO, Maria Celina Soares e VON DER WEID, Carolina. *João Clemente Baena Soares*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

Declaração de Laeken sobre o futuro da União Europeia. Disponível em http://european-convention.eu.int/pdf/lknpt.pdf.

Declaração final da Cúpula dos Povos na Rio+20. Disponível em http://cupuladospovos.org.br/2012/06/declaracao-final-da-cupula-dos-povos-na-rio20-2/ Acesso em 24 de junho de 2012.

Declaração da V Cúpula União Europeia-Brasil. Disponível em: http://ec.europa.eu/education/external-relation-programmes/doc/jointbrazil11_en.pdf. Acesso em 12 de Agosto de 2012.

Delegação norte-americana para a Rio+20. Departamento De Estado. Disponível em: http://www.state.gov/e/oes/rio/c52312.htm. Acesso em 15 de jun. 2012.

Deterrence and Defense Posture Review. NATO. Disponível em

http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_87597.htm?mode=pressrelease. Acesso em 01de Junho de 2012.

DEUTSCH, Karl. *Análise das Relações Internacionais*. Brasília: Ed. UnB, 1982.

Diálogo de Parceria Global Brasil-EUA. Comunicado conjunto. Departamento de Estado, 02 de Junho de 2011. Disponível em http://portuguese.brazil. usembassy.gov/pt/medianote.html. Acesso em 22 de Julho de 2011.

Diplomatic Bluebook 2011. Disponível em: http://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/2011/index.html

DOUGHERTY, James, & PFALTZGRAFF, Robert. *Contending Theories of International Relations*. New York, Longman, 1997.

DOYLE, Michael. *Ways of war and peace*. New York: W. W. Norton, 1997.

DUNNE, Tim and SCHMIDT, Brian C. "Realism" in BAYLIS, John, & SMITH, Steve (ED.). *The globalisation of world politics – an introduction to International Relations*. Oxford: OUP, 2005, 3rd ed. pp. 161-183.

DUTTA, Sujit. "Managing and engaging rising China: India's evolving posture". *The Washington Quarterly*, 34 (2), Spring 2011, pp. 127-144.

DUPAS, Gilberto. *Atores e poderes na nova ordem global: assimetrias, instabilidades e imperativos de*

legitimação. São Paulo: Editora UNESP, 2005.

DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Todo império perecerá*. Brasília: Ed. UnB, 2000.

Esboço Zero. RIO+20. Disponível em http://www.rio20.gov.br/documentos/documentos-da-conferencia/esboco-zero Acesso em 22 de junho de 2012.

Failed States Index Data 2012. Disponível em http://www.foreignpolicy.com/failed_states_index_2012_interactive. Acesso em 20 de Julho de 2012.

FERABOLLI, Silvia. "Entre a revolução e o consenso: os rumos da Primavera Árabe" in VISENTINI, Paulo G Fagundes e PEREIRA, Analúcia D. (org). O Mundo Árabe em Transformação. *Ciências & Letras*, nº 51, Janeiro/Junho 2012, pp. 101-109. Disponível em http://seer1.fapa.com.br/index.php/arquivos/. Acesso em 20 de Julho de 2012.

FONSECA JR., Gelson. *A Legitimidade e Outras Questões Internacionais: poder e ética entre as nações*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

FRANCO, Itamar. Primeiro pronunciamento do Senhor Itamar Franco, Presidente da República, à Nação, em cadeia facultativa de rádio e TV, no Palácio do Planalto. Brasília, DF, 30 de dezembro de 1992. *Discursos Selecionados do Presidente Itamar Franco. Seleção de discursos.* Presidente Itamar Franco. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008, pp. 9-17.

FREITAS, Maria Cristina Penido de. "A crise na área do euro". Boletim de Economia Fundap, São Paulo, n.10, dezembro/2011.

FUKUYAMA, Francis. "The end of history?". *The National Interest*, 1989.

_____________. "Second thoughts". *The National Interest,* 56 Summer 1999, pp. 16-44 (including responses).

Fundo de Desenvolvimento Europeu. Disponível em http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/job_creation_measures/160015.

GARCIA, Eugênio Vargas (org). *Diplomacia Brasileira e Política Externa – Documentos Históricos 1493-2008*. Rio de Janeiro: Ed. Contraponto/FUNAG, 2008. (Ata de Iguaçu, Tratado de Assunção, Comunicados, dentre outros).

GARCIA, Eugênio V. *Questões estratégicas e de segurança internacional: a marca do tempo e a força histórica da mudança*. Revista Brasileira de Política Internacional, vol. 41 n. spe. Brasília, 1998. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73291998000300007&script=sci_arttext&tlng=en. Acesso em: 08/10/2009.

GLOBAL ZERO. Getting to Zero/Global Zero. Disponível em:

http://www.globalzero.orf/en/getting-zero. Acesso em 23 de Julho de 2012.

GILPIN, Robert. *A economia política das relações internacionais. Brasília*: UnB. 2002.

Global Brazil And US-Brazil Relations. A Task Force Report. Council on Foreign Relations. Disponível em http://www.cfr.org/brazil/global-brazilus-brazil-relations/p25407. Acesso em 15 de Julho de 2011.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Quinhentos anos de periferia: uma contribuição ao estudo da política internacional*. Porto Alegre/ Rio de Janeiro: Ed. da Universidade/ UFRGS / Contraponto, 1999.

_____________. *Desafios Brasileiros na era dos gigantes.* Rio de Janeiro: Ed. Contraponto. 2006.

The G-20 Framework For Strong, Sustainable And Balanced Growth. Disponível em http://www.g20.utoronto.ca/2008/2008declaration1115.html. Acesso em 15/08/2012.

The G20 Summit Declaration 2009. Disponível em http://www.g20.utoronto.ca/2009/2009communique0402.html. Acesso em 15/08/2012.

The G20 Toronto Summit Declaration, 2010. Disponível em http://www.g20.utoronto.ca/2010/to-communique.html. Acesso em 15/08/2012.

The G20 Seoul Summit Declaration. Disponível em http://www.g20.utoronto.ca/2010/g20seoul.html. Acesso em 15/08/2012.

The G20 Cannes Summit Declaration. Disponível em http://www.g20.utoronto.ca/2011/2011-cannes-declaration-111104-en.html. Acesso em 15/08/2012.

The G20 Los Cabos Summit Declaration. Disponível em http://www.g20mexico.org/images/stories/docs/g20/conclu/declaracionlideresg20.pdf. Acesso em 15/08/2012.

GORDON, Philip H. Interview with Vasily Voropaev of Rossikaya-Gazeta Moscow, Russia on Februrary 17, 2012, Published March 1, 2012. Disponível em http://www.state.gov/p/eur/rls/rm/2012/185053.htm. Acesso em 15 de Maio de 2012.

GUIMARÃES, Lytton L. "Política externa e segurança da Índia: implicações para o Fórum IBAS" in *Conferência Índia – III Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional*. Brasília: FUNAG, 2008, pp. 7-50.

HAASS, Richard N. "The age of nonpolarity – what will follow US dominance". Disponível em: http://www.foreignaffairs.org/20080501facomment87304/richard-n-haass/the-age-of-nonpolarity.html.

HACHIGIAN, Nina and STUPHEN, Mona. The next American century. NY: Simon & Schuster. 2008.

HALLIDAY, Fred. *Repensando as relações internacionais.* Porto Alegre: Ed. da Universidade/ UFRGS, 1999.

________. *Islam and the myth of confrontation*. London: IB Tauris, 2003.

_______. *Two hours that shook the world*. London: Al Saqi. 2002.

HERZ, Monica e HOFFMAN, Andrea Ribeiro. *Organizações Internacionais*. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2004.

HIRST, Monica e PINHEIRO, Leticia. *"A política externa do Brasil em dois tempos"*. Revista Brasileira de Política Internacional, 38(1). 1995, pp. 5-23.

HIRST, Paul and THOMPSON, G. *Globalization in question: the international economy and the possibilities of governance*. Polity Press: Cambridge, 1999, 2nd edition.

HOBBES, Thomas. *O Leviatã*. Diversas edições.

HOBDEN, Stephen and JONES, Richard W. "Marxist theories of international relations" in BAYLIS, John, & SMITH, Steve (ED.). *The globalisation of world politic – an introduction to International Relations*. Oxford: OUP, 2005, 3rd ed., pp.225-249.

HOBSBAWM, Eric. *A Era dos Extremos (1914-1991) – O Breve Século XX*. Companhia das Letras, São Paulo, 1997.

HOFFMAN, Stanley. *Janus and Minerva – Essays in the theory and practice of international politics*. Westview Press, London, 1987.

HOOK, Steven W. and SCOTT, James M. (eds). *American renewal?* Washington: CQ press. 2012.

HOOK, Steven W. and JONES, Christopher M. *Routledge handbook of American foreign policy*. New York & London: Routledge. 2012.

HUNTINGTON, Samuel. *O choque de civilizações e a recomposição da ordem mundial*. Rio de Janeiro: Objetiva, 1997.

_________. Who are we? New York: Simon and Schuster, 2004.

HURRELL, Andrew. *"O ressurgimento do regionalismo na política mundial"*. Contexto Internacional, 17 (1). 1995, pp. 23-59.

HURRELL, Andrew and FAWCETT, Louise. *Regionalism in World Politics*. Oxford: Oxford UK Print On. 1998.

IKENBERRY, G.John. *Liberal order & Imperial ambition*. Cambridge: Polity, 2006.

____________. *Liberal Leviathan- the origins, crisis and transformation of the American order*. Princeton and Oxford: Princeton University Press. 2011.

India-Brazil-South Africa – IBSA dialogue forum fifth summit of Heads of state and government tshwane declaration. Disponível em http://www.ibsa-trilateral.org/index.php?

option=com_content&view=article&id=164&Itemid=92. Acesso em 15 de Junho de 2012.

INDYK, Martin S., LIEBERTHAL, Kenneth G, O'HANLON, Michael E. *Bending History – Barack Obama's foreign policy*. Washington: Brookings Institution Press. 2012.

Iniciativa Mérida. Los Cuatro Pilares de la Cooperacion. Disponível em http://www.state.gov/documents/organization/191539.pdf. Acesso em 25 de Junho de 2012.

JACKSON, Robert H. and OWENS, Patricia. "The evolution of international society" in BAYLIS, John, & SMITH, Steve (Ed). *The globalisation of world politics – an introduction to International Relations.* Oxford: OUP, 2005, 3rd Ed, pp. 45-62.

Japan's Expanding Diplomatic Horizons. http://www.mofa.go.jp.

JOHNSON, Chalmers. The Sorrows of Empire. Metropolitan Books. New York 2004.

Joint Statement of the Security Committee by Secretary of State Clinton, Secretary of Defense Panetta, Minister for Foreign Affairs Gemba, Minister of Defense Tanaka. April 27, 2012. Disponível em http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2012/04/188586.htm. Acesso em 23 de Junho de 2012.

KAUPPI, Mark V. and VIOTTI, Paul. *International relations theory.* Prentice Hall: 2008, 4ed.

KAGAN, Robert. *Do paraíso e do poder*. São Paulo: Rocco, 2003.

KAGAN, Robert and KRISTOL, William (ed). *While America Sleeps*. San Francisco, Encounter Books. 2000.

KENNEDY, Paul. *Ascensão e queda das grandes potências.* Rio de Janeiro: Campus, 1989.

KEGLEY, Charles W. and WITTKOPF, Eugene R. *American foreign policytrend and transformation*. New York: St. Martin's Press, 5th ed., 1996.

KEOHANE, Robert O. *After hegemony*. Princeton: Princeton University Press, 1984.

KEOHANE, Robert O. and NYE JR., Joseph S. *Transnational relations and world politics.* Harvard University Press, Cambridge, 1981.

KEOHANE, Robert O. and NYE JR., Joseph S. *Power and interdependence*. Scott, Foresman and Company, 2nd ed., 1989.

KHANNA, Parag. *O Segundo mundo*. Rio de Janeiro: Ed. Intrínseca, 2008.

KINDLEBERGER, Charles. *The world in depression, 1929-1939.* Berkeley: University of California Press, 1973.

KISSINGER, Henry. *Diplomacy.* Simon and Schuster, NY, 1994.

___________________. *Sobre a China*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2011.

KLARE, Michael T. *Resource wars*. New York: Owl Books Edition. 2002.

KORNEGAY, Francis A. "Democracy, Cultural Diversity and the Question of Hegemony: The South African Dimension Within the Context of IBSA" in *IBSA Academic Seminar.* Brasília: FUNAG, 2008, pp. 99-137.

KRAFT, Michael E. "US Global environmental policy in the post-Bush era" in HOOK, Steven W. and SCOTT, James M. (eds). *American renewal?* Washington: CQ press. 2012, pp. 217-235.

KRAFT, Michael E. "Environmental policy" in HOOK, Steven W. and JONES, Christopher M. *Routledge handbook of American foreign policy*. New York & London: Routledge. 2012.b, pp. 420-433.

KRASNER, Stephen D. (Ed.). *International Regimes.* Cornell University Press, New York, 1983.

KRAUTHAMMER, Charles. *"The unipolar moment"*. Foreign Affairs, 70(1) Winter 1990/1991, pp. 23-33.

KUPCHAN, Charles A. *No one's world: the West, the rising rest and the coming global turn*. New York: Oxford University Press, 2012.

Kyoto Protocol – Status of Ratification. Disponível em: http://unfcc.int/kyoto_protocol/status_of_ratification/items/2613.php.

LAFER, Celso. *"A política externa brasileira no governo Collor".* Política Externa, 1(4), Março 1993, pp. 95-105.

LAGO, André Aranha Côrrea do. *Estocolmo, Rio, Joanesburgo – O Brasil e as Três Conferências Ambientais das Nações Unidas.* Brasília: IRBr/FUNAG, 2006.

LAKE, Anthony. *"From containment to enlargement".* U.S Department of State Dispatch, 4(39) September 27, 1993.

LAMPREIA, Luiz Felipe. *Diplomacia brasileira – palavras, contextos e razões*. Rio de Janeiro: Lacerda Editores, 1999.

LAYNE, Christopher. *The peace of illusions – American grand strategy from 1940 to the present*. Ithaca and London: Cornell University Press, 2006.

LESSA, Antonio Carlos. *A construção da Europa*. Brasília: Ed. UnB, 2003.

LEVI, Michael A. & FERGUSON, Charles D. "U.S.-India Nuclear Cooperation, a Strategy for Moving Forward", In: "Council on Foreign Relations", 16 jun. 2006. Disponível para download em: http://www.cfr.org/india/us-india-nuclear-cooperation/p10795. Acesso em: 4 jul. 2012.

LIMA, Maria Regina Soares de. "*A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul*". Revista Brasileira de Política Internacional, 48(1), 2005, pp. 24-59.

LIMA, Maria Regina Soares de e CASTELAN, Daniel Ricardo. "O Brasil, os BRICS e a institucionalização do

conflito internacional" *in Mesa Redonda: O Brasil, os BRICS e a agenda internacional/Apresentação do Embaixador José Vicente de Sá Pimentel.* Brasília: FUNAG, 2012, pp. 175-185.

LOWE, Norman. *História do Mundo Contemporâneo*. Penso Artmed: Porto Alegre, 2011.

LOWENTHAL, Abraham F, PICCONE, Theodore J., WHITEHEAD, Laurence (eds.). *The Obama administration and the Americas*. Washington: Brookings, 2009.

LUCE, Henry R. *"The American Century"*. Disponível em http://www.informationclearinghouse.info/article6139.htm. Acesso em 03 de Junho de 2012.

MALLABY, Sebastian and WETHINGTON, Olin. "The future of the yuan". *Foreign Affairs*, Special Anniversary Issue, January/February, 2012, pp. 135-146.

MACFARLANE, S. Neil. "The 'R' in BRICs: is Russia an emerging power?". International Affairs, 82(1), 2006, pp. 41-57.

MAHDI, Ahmed. *Energy and US Foreign Policy*. London: I.B Tauris, 2012.

MAQUIAVEL, Nicolau. *O príncipe*. Diversas edições.

MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. *O manifesto comunista*. Diversas Edições.

MARTINS, Estevão C. de Rezende e SARAIVA, Miriam Gomes. *Brasil – União Europeia – América do Sul – Anos 2010-2020*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2009.

MARKOV. Serguei. "Rússia na mais importante etapa política das eleições parlamentares de 2007 e presidenciais de 2008" in Seminário de Rússia-Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional (2ª.: Rio de Janeiro, 2007): O Brasil no mundo que vem aí. Seminário: Rússia. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008, pp. 21-47. Disponível em: http://www.funag.gov.br/biblioteca-digital/ultimos-lancamentos/?searchterm=. O Brasil no mundo que vem aí. Seminário: Rússia. Acesso em: 27 jun. 09.

MEARSHEIMER, John. *The Tragedy of Great Power Politics.* NY: WW Norton, 2002.

MEDVDEDV. Dmitri. *Go Russia!*. Disponível em: http://eng.kremlin.ru/news/298. Acesso em 15 de Julho de 2011.

MELVILLE, Andrei and SHAKLEINA, Tatiana. *Russian foreign policy in transition – concepts and realities*. Central European Union University Press: Budapest. 2005.

MERLE, Marcel. *Sociologia das relações internacionais*. Brasília, Ed. UnB, 1981.

Mesa Redonda: O Brasil, os BRICS e a agenda internacional/Apresentação do Embaixador José Vicente de Sá Pimentel. Brasília: FUNAG, 2012, 344 p.

MCGREW, Anthony. "Globalization and Global Politics" in BAYLIS, John, & SMITH, Steve (ED.). *The*

globalisation of world politics – an introduction to International Relations. Oxford: OUP, 2005, 3rd ed., pp. 19-40.

Millenium Development Goals Report 2012. Disponível em: http://www.un.org/en/development/desa/publications/mdg-report-2012.html. Acesso em 15 de Agosto de 2012.

MINUSTAH em Brief. Disponível em http://www.minustah.org.

MONTESQUIEU. *O Espírito das Leis*. Diversas Edições.

MOON, Ban-Ki. "Responsibility to protect came of age in 2011". Disponível em http://www.un.org/News/Press/docs/2012/sgsm14068.doc.htm. Acesso em 16 de Agosto de 2012.

MORGENTHAU, Hans J. *Politics among nations- the struggle for Power and peace*. Alfred Knopf, New York, 6th ed., 1985.

MOURA, Gilberto F. G. "O Diálogo Índia, Brasil, África do Sul - IBAS: Balanço e Perspectivas" in *Seminário IBAS*. Brasília: FUNAG, 2008, pp. 9-29.

MOURÃO, Fernando Augusto Albuquerque; CARDOSO, Fernando José; OLIVEIRA, Henrique Altemani de. "As relações Brasil-África: de 1990 a 2005" in OLIVEIRA, Henrique Altemani de e LESSA, Antonio Carlos (org). *Relações internacionais do Brasil- temas e agendas*. Volumes 1, São Paulo: Saraiva, 2006, pp. 211-242.

MILAN, Marcelo. *"The financial crisis and the dollar hegemony"*. Austral, 1 (1) Janeiro/Junho 2012. Disponível em http://seer.ufrgs.br/austral/article/view/27996/18019. Acesso em 25 de Junho de 2012, pp. 125-140.

NEPAD. Disponível em http://www. african-union.org.

New horizon. *A new partnership agenda: Charting a New Horizon for UN Peacekeeping*. Department of Peacekeeping Operations and Field Support. New York, July 2009. Disponível em http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/newhorizon.pdf. Acesso em 10 de Agosto de 2012.

New Horizon Initiative. Progress Report 1. October, 2010. Disponível em http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/newhorizon_update01.pdf. Acesso em 10 de Agosto de 2012.

New Horizon Initiative. Progress Report 2. December 2011. http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/newhorizon_update02.pdf. Acesso em 10 de de Agosto de 2012.

Nota nº 707 Reconhecimento do Estado Palestino nas Fronteiras de 1967 / Recognition of the Palestinian State along the 1967 Borders – Reconnaissance de l'Etat de Palestine dans les frontières de 1967 – 03/12/2010. http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/reconhecimento-do-

estado-palestino-nas-fronteiras-de-1967. Acesso em 15 de Agosto de 2012.

NYE JR, Joseph S. *Bound to lead*. Basic Books, New York. 1990.

_____________. *Understanding international conflicts*. New York: Harper Collins Publishers 2002.

_____________. *O paradoxo do poder americano*. São Paulo: Ed. UNESP, 2002.

Ministério das Relações Exteriores (MRE). *Memorando de Entendimento entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo dos Estados Unidos da América para avançar a cooperação em biocombustíveis*. 2008.

National Security Strategy. The White House, Washington, 2002. Disponível em http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/. Acesso em 01/07/2011.

National Security Strategy. The White House, Washington, 2010. Disponível em http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf Acesso em 10 de Julho de 2011.

Nuclear Posture Review Report, 2010. Disponível em http://www.defense.gov/npr/docs/2010%20nuclear%20posture%20review%20report.pdf. Acesso em 23 de Junho de 2012.

____________________. *The future of power*. Nova Iorque: Public Affairs, 2011.

OBAMA, Barack. *A audácia da esperança*; São Paulo: Larousse, 2007.

________________. *A origem dos meus sonhos*. São Paulo: Editora Gente, 2008.

_________________. "Renewing American Leadership". Disponível em http://www.foreignaffairs.org/20070701faessay86401/barack-obama/renewing-americanleadership.html]. Acesso em 01/03/2008.

____________________. Discurso de Posse de Barack Obama. Disponível em: http://g1.globo.com/Sites/Especiais/Noticias/0,,MUL964157-16108,00-LEIA+A+INTEGRA+DO+DISCURSO+DE+POSSE+DE+BARACK+OBAMA.html. Acesso em 01/07/2009.

_____________________. "Obama Speech in Cairo". Disponível em http://www.nytimes.com/2009/06/04/us/politics/04obama.text.html?pagewante d=all. 2009a. Acesso em 18/05/2012.

________________. "Speech in Ghana". Disponível em http://www.america.gov/st/texttrans-english/2009/July/20090711110050abretnuh0.1079783.html. Acesso em 18/05/2012.

___________________. "Remarks by President Obama at G20 Closing Conference." Disponível em http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-g20-closing-press-conference.

Acesso em 01 de Julho de 2012.

____________________. "Integra do discurso do presidente Barack Obama no Theatro Municipal do Rio", 21 de Março de 2011. Disponível em http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,integra-do-discurso-do-presidente-barack-obama-no-theatro-municipal-do-rio,694891,0.htm. Acesso em 15 de de Junho de 2012.

______________________. Remarks by the President on the Middle East and North Africa. Disponível em http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/05/19/remarks-president-middle-east-and-north-africa. Acesso em 01 de Julho de 2012.

_________________. "Remarks by the President to Parliament in London, United Kingdom". May 25, 2011. Disponível em http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/05/25/remarks-president-parliament-london-united-kingdom.

____________________. "Remarks by President Obama at Press Conference After G20 Summit". Disponível em http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/06/20/remrks-president-obama-press-conference-after-g20-summit. 2012. Acesso em 01 de Julho de 2012.

O Caso do Algodão na OMC – uma vitória emblemática. Documento preparado pela ABRAPA. Disponível em http://www.iba-br.com/relatorio-de-gestao.pdf. Acesso em 31 de Agosto de 2011.

OLIVEIRA, Henrique Altemani de e LESSA, Antonio Carlos (org). *Relações internacionais do Brasil – temas e agendas*. Volumes 1 e 2. São Paulo: Saraiva, 2006.

OLIVEIRA, Henrique Altemani de. "Política externa japonesa: novos desafios, novas respostas?" in *Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional – Seminário Ásia*. Brasília: FUNAG, 2008, pp. 105-140.

_____________. *Política Externa Brasileira*. São Paulo: Ed. Saraiva. 2005.

_______________. *Brasil e China: cooperação Sul-Sul e parceria estratégica*. Belo Horizonte, MG: Fino Traço, 2012.

PARADISO, José. *Um lugar no mundo- a Argentina e a busca da identidade internacional*. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 2005.

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. *O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: A Articulação de um Novo Paradigma de Segurança Coletiva*. Brasília: FUNAG/IrBR, 1998.

________________. "O Brasil e a política externa dos Estados Unidos". *Política Externa* (17) 1, Junho/Julho/Agosto 2008, pp. 97-109.

___________________. "O Brasil e a Política Externa do governo dos EUA no Governo Obama". In: *III Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional*. Brasília: FUNAG, 2009, pp.19-31.

___________________. Discurso de posse do Ministro Antonio de Aguiar Patriota na cerimônia de transmissão de cargo do Ministro das Relações Exteriores. http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/ministro-estado-relacoes-exteriores/discurso-do-ministro-antonio-de-aguiar-patriota-na-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-1. 2011a.

_________________. "Poder e Política – Entrevista: Antonio Patriota. Folha/UOL.

Disponível em http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/ministro-estado-relacoes-exteriores/poder-e-politica-entrevista-antonio-patriota-folha-de-s.paulo-uol-15-09-2011. Acesso em 15 de Junho de 2012.

__________________. Entrevista à Revista Carta Capital. Disponível em http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/ministro-estado-relacoes-exteriores/a-politica-sul-sul-e-prioridade-carta-capital-14-02-2011. Acesso em 30 de Julho de 2012.

_________________. Entrevista a Ruy Nogueira e Lisandra Paraguassu. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/ministro-estado-relacoes-exteriores/brasil-negocia-acao-diplomatica-junto-a-siria-entrevista-concedida-ao-jornal-o-estado-de-s.-paulo-17-de-julho-de-2011. Acesso em 30 de Julho de 2012.

_________________. "Dez anos, cem casos". Disponível em http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/ministro-estado-relacoes-exteriores/dez-anos-cem-casos-o-estado-de-s.-paulo-8-10-2011. Acesso em 30 de Julho de 2012.

_________________. Entrevista a Paulo Celso Pereira da Revista Veja. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/ministro-estado-relacoes-exteriores/continuar-nao-e-repetir-veja-09-01-2011. Acesso em 30 de Julho de 2012.

_____________________. Participação do Ministro das Relações Exteriores Antonio de Aguiar Patriota em Debate sobre a responsabilidade de proteger. Disponível em http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/participacao-do-ministro-das-relacoes-exteriores-antonio-de-aguiar-patriota-em-debate-sobre-responsabilidade-ao-proteger-na-onu-2013-nova-york-21-de-fevereiro-de-2012/?searchterm=responsabilidade%20de%20proteger. Acesso em 15 de Junho de 2012.

_____________________. Pronunciamento do Ministro das Relações Exteriores Antonio de Aguiar Patriota Sobre Responsabilidade ao Proteger. http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/pronunciamento-do-ministro-das-relacoes-exteriores-antonio-de-aguiar-patriota-em-debate-sobre-responsabilidade-ao-proteger-na-onu-2013-nova-york-21-de-fevereiro-de-2012/print-nota.

PECEQUILO, Cristina Soreanu, RESENDE, Erica Simone Almeida e DINIZ, Eugenio (orgs). *Os Estados Unidos no mundo atual*. Curitiba: Ed. Juruá, 2010.

PECEQUILO, Cristina Soreanu (org). *A Rússia- desafios presentes e futuros*. Curitiba: Ed. Juruá, 2011.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. *A Política Externa dos EUA*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 3ª ed, ampliada e atualizada, 2011.

_____________. *Introdução às Relações Internacionais*. Petrópolis: Ed. Vozes, 9ª edição, 2012.

_____________. *Relações Brasil-Estados Unidos.* Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

PECEQUILO, Cristina Soreanu e CARMO, Corival Alves do. "From The Left: The Foreign Policy Projects of Brazil and Venezuela". Paper Presented at the International Studies Association Meeting, 2008 San Francisco.

Plan Colombia: A Progress report. CRS Report for Congress. Updated June 22, 2005. Congressional Research Service. The Library of Congress. USA.

Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da Unasul. Disponível em http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/unasul/protocolo-adicional-ao-tratado-constitutivo-da-unasul-sobre-compromisso-com-a-democracia. Acesso em 16 de Agosto de 2012.

Protocolo de Quioto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança de Clima. Disponível em http://www.onu-brasil.org.br/doc_quioto.php.

PUTIN, Vladimir. *State of the Union Address,* 2005. Disponível em http://www.fas.org. Acesso em 06/07/2009.

_____________. Speech at the 43rd Munich Conference on Security Policy, 02/10/2007. Disponível em: http://www.kremlin.ru/eng/speeches/2007/02/10/0138_type82912type82914type82917type84779_118123.shtml. Acesso em 06/07/2009.

Quadrennial Defense Review, 1997. Disponível em http://www.dod.mil/pubs/qdr/. Acesso em 22 de Junho de 2012.

Quadrennial Defense Review Report, 2001. Disponível em http://www.defense.gov/pubs/qdr2001.pdf. Acesso em 22 de Junho de 2012.

Quadrennial Defense Review Report, 2010. Disponível em http://www.defense.gov/qdr/images/QDR_as_of_12Feb10_1000.pdf. Acesso em 22 de Junho de 2012.

RAMONET, Ignacio, e GRESH, Alain (orgs.). A desordem das nações. Petrópolis: Vozes, 1996.

REIS, Maria Edileuza Fontenele. "BRICS: surgimento e evolução" in *Mesa Redonda: O Brasil, os BRICS e a agenda internacional/Apresentação do Embaixador José Vicente de Sá Pimentel*. Brasília: FUNAG. 2012, pp. 31-47.

Remarks by President Obama and Prime Minister Noda of Japan at Joint Press Conference, April, 2012. Disponível em http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/04/30/remarks-president-obama-and-prime-minister-noda-japan-joint-press-confer. Acesso em 21 de Junho de 2012.

RENOUVIN, Pierre, e DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Introdução à História das Relações Internacionais*. São Paulo: Difusão Europeia do Livro/ DIFEL, 1967.

RESENDE, Erica Simone A. *Da contenção à prevenção- reflexões sobre a legitimidade da estratégia de segurança nacional, norte-americana no pós-Guerra Fria*. Jundiaí: Paço Editorial, 2011.

RICE, Condoleezza. *Remarks at the Memorial Museum of Juscelino Kubitschek*. Brasilia, Brazil, April 27, 2005. http://www.state.gov/secretary/rm/2005/45276.htm. Acesso em: 01/02/2008.

RICE, Condoleezza. *Remarks with Brazilian Foreign Minister Celso Amorim*. Itamaraty. Brasília, Brazil, March 13, 2008b. http://www.state.gov/secretary/rm/2008/03/102228.htm. Disponibilidade: 14/03/2008164.

RICE, Condoleezza. "Rethinking the national interest – American realism for a new world". Disponível em: http://www.foreignaffairs.org/20080701faessay87401/condoleezza-rice/rethinking-the-nationalinterest.html.

ROCHA, Antônio Jorge Ramalho da. *Relações Internacionais: teorias e agendas*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2002.

ROSATI, Jerel A. and SCOTT, James M. *The politics of United States Foreign Policy*. Boston: Wadsworth, 5th ed. 2011.

ROSEFIELDE, Steven e HEDLUND, Stefan. *Russia since 1980 (the world since 1980)*. New York: Cambridge University Press, 2009, 347p.

ROSENAU, James N. e CZEMPIEL, ERNST-OTTO (Org.). *Governança sem governo*. Brasília: Ed. UnB, 2000.

ROTHKOPF, D. "The World´s best foreign minister". *Foreign Policy on line*, rothkopf.foreignpolicy.com/posts/2009/10/07/the_world_s_best_foreign_minister.

ROUSSEFF, Dilma. *Discurso de Posse no Congresso Nacional* em 01/01/2011. Disponível em http://www.brasil.gov.br/noticias/arquivos/2011/01/01/leia-integra-do-discurso-de-posse-de-dilma-rousseff-no-congresso. Acesso em 15 de Junho de 2012.

________________. "Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na abertura do Debate Geral da 66ª Assembleia Geral das Nações Unida em 21/09/2011 - Nova York/EUA". Disponível em http://www2.planalto.gov.br/imprensa/discursos/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-abertura-do-debate-geral-da-66a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-iorque-eua Acesso em 15 de Junho de 2012.

______________. "Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante Reunião Plenária da V Cúpula do Ibas (Pretória/África do Sul, 18/10/2011)". Disponível em http://www.itamaraty.gov.br/sala-

de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/presidente-da-republica-federativa-do-brasil/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-reuniao-plenaria-da-v-cupula-do-ibas-pretoria-africa-do-sul-18-10-2011.

________________. "Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na sessão de encerramento da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20) em 22/06/2102. Disponível em http://www2.planalto.gov.br/imprensa/discursos/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-sessao-de-encerramento-da-conferencia-das-nacoes-unidas-sobre-desenvolvimento-sustentavel-rio-20.

RYWKIN, Michael. "Putin's Russia: neither friend nor foe". *America Foreign Policy Interests,* 29, 2007, pp. 37-44.

SAKWA, Richard. R*ussian politics and society*. London: Routdledge, 4th ed, 2008.

SANTOS, Milton, e outros (Orgs.). *Fim de século e globalização.* São Paulo: HUCITEC/ANPUR, 1993.

SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização*. Rio de Janeiro: Ed. Record, 2004.

SARAIVA, José Flávio Sombra. "Desafios Africanos para "O Mundo que vem Aí": A África *Contemporânea na Fronteira Atlântica do Brasil" in Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional – II CNPEPI*, Rio de Janeiro: 2007: o Brasil no mundo que vem aí – Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008, pp. 113-136.

_________________________. *África parceira do Brasil atlântico: relações internacionais do Brasil e da África no início do século XXI*. Belo Horizonte, MG: Fino Traço, 2012.

SARAIVA, Miriam Gomes. *Encontros e desencontros: o lugar da Argentina na política externa brasileira*. Belo Horizonte, MG: Fino Traço, 2012.

SEGRILLO, Angelo. "A Nova Rússia: balanço e desafios" in *Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional – II CNPEPI*, Rio de Janeiro: 2007: o Brasil no mundo que vem aí – Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008, pp. 89-105.

____________. "Rússia: economia e sociedade" in *Seminário de Rússia http://iwastesomuchtime.com/on/?i=20673 Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional*, Rio de Janeiro: 2007, O Brasil no mundo que vem aí. Seminário: Rússia. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008, pp. 79-97. Disponível em: http://www.funag.gov.br/biblioteca-digital/ultimos-lancamentos/?searchterm=O Brasil no mundo que vem aí. Seminário: Rússia. Acesso em: 27/06/09.

SHARP & BLANCHARD, Jeremy M. & Christopher M. *"Armed conflict in Syria: U.S. and international response".* In: "Congressional Research Service", 19 jul. 2012. Disponível em: <http://www.fas.org/sgp/crs/mideast/RL33487.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2012.

SHEVTSOVA, Lilia. *Russia – Lost in transition – The Yeltsin and Putin legacies.* Washington: Carnegie

Endowment for International Peace. 2007.

SILVA, Luiz Inácio, AMORIM, Celso, GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *A política externa do Brasil*. Brasília: IPRI/FUNAG, 2003.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. Declaração à imprensa do Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da visita oficial ao Brasil do presidente os EUA da América, Granja do Torto, 6 de novembro de 2005, disponível em www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3;asp? ID-Discurso=2719.

________________________. "Discurso na Abertura da I Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-Americana de Nações" in Discursos selecionados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva – Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.

________________________. "Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante encerramento da Sessão Plenária da 4ª Cúpula Ibas", Palácio Itamaraty, 15 de abril de 2010 Disponível em http://www.ibsa-trilateral.org/index.php?option=com_content&task=view&id=117&Itemid=51. Acesso em 16 de Agosto de 2012.

SILVA, Francisco Carlos Teixeira da, CABRAL, Ricardo Pereira e MUNHOZ, Sidney J. (coords). *Impérios na História*. Rio de Janeiro: Campus Elsevier, 2009.

SILVA, André Luis Reis. *Do otimismo liberal à globalização assimétrica*. Curitiba: Ed. Juruá, 2009.

SMITH, Peter H. *Talons of the eagle- dynamics of U.S-Latin American relations.* OUP, NY, 1996.

SMITH, Joseph. *Brazil and the United States*. Athens & London: The University of Georgia Press, 2010.

SOLANA, Javier. "ESDP@10: What lessons for the future?". Council of the European Union. 2009.

STIGLITZ, Joseph E. Os Exuberantes anos 90: uma nova interpretação da década mais próspera da história. São Paulo, Companhia das Letras, 2003.

Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organisation. Active Engagement, Modern Defense. Disponível em http://www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-eng.pdf.

Summit Declaration on Defense Capabilities.: Toward NATO Forces 2020. Disponível em http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_87594.htm?mode=pressrelease. Acesso em 01 de Junho de 2012.

SWEIG, Julia. A new global player, *Foreign Affairs*, November/December 2010. Disponível em http://www.foreignaffairs.com/articles/66868/juliae-sweig/a-new-global-player.

SYLVAN, David and MAJESKI, Stephen. US foreign policy in perspective. London: Routledge, 2009.

TEIXEIRA, Tatiana. *Os think tanks e sua influência na política externa dos EUA*. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

Temas políticos e relações bilaterais. Europa-Alemanha. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/temas/temas-politicos-e-relacoes-bilaterais/europa/alemanha/pdf. Acesso em 22 de Agosto de 2012.

Temas políticos e relações bilaterais. Japão. Disponível em:

http://www.itamaraty.gov.br/temas/temas-politicos-e-relacoes-bilaterais/asia-e-oceania/japao/pdf.

The future we want. Disponível em: http://www.un.org/disabilities/documents/rio20_outcome_document_complete.pdf. Acesso em 16 de Agosto de 2012.

The United States and Russia: a multifaceted relationship. Fact Sheet. Disponível em: http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2012/06/193208.htm.

TINGUY, Anne de (dirigé). *Moscou et le monde – L'ambition de La grandeur: une illusion?* Paris: Editions Autrement, 2008.

TODD, Emmanuel. *Depois do Império. Ensaio sobre o declínio do sistema americano*. Rio de Janeiro: Record, 2003.

Tratado de Lisboa. Disponível em http://europa.eu/lisbon_treaty 16/08/2009.

TRENIN, Dmitri. Getting Russia right. *Washington: Carnegie Endowment for International Peace*. 2007.

TUCIDIDES. *História da Guerra do Peloponeso*. Brasília: IPRI/ Ed. UnB. 2001.

TSYGANKOV, Andrei. *Russia´s foreign policy- change and continuity in national identity*. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers. 2006.

Unasul, 2012. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/unasul. Acesso 16/08/2012. UN Charter. Disponível em http://www.un.org.

U.S. DEPARTMENT OF STATE. "Joint Statement on the Third U.S.-India Strategic Dialogue", In: "Media Note", Washington DC, 13 jun. 2012. Disponível em: http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2012/06/192267.htm. Acesso em: 15 jun.2012.

U.S. DEPARTMENT OF STATE. "U.S.-India civil nuclear cooperation initiative", Washington, 18 dez 2006. Disponível em: <http://2001-2009.state.gov/documents/organization/78048.pdf>. Acesso em: 6 jul. 2012.

U.S. DEPARTMENT OF STATE. "U.S.-India release text of 123 Agreement", in: "Media note", Washington, 3 ago. 2007. Disponível em: http://2001-2009.state.gov/documents/organization/90157.pdf. Acesso em: 7 jul.2012.

U.S. DEPARTMENT OF STATE. "The United States and Brazil: Trilateral Cooperation", Bureau of Western Hemisphere Affairs, 9 abril 2012. Disponível em: http://www.state.gov/p/wha/rls/fs/2012/187613.htm. Acesso em: 15 jun. 2012.

US-RUSSIA STRATEGIC FRAMEWORK DECLARATION, 2008 Disponível em: http://moscow.usembassy.gov/fact040608.html. Acesso em: 22/06/09.

VARGAS, Everton V. *Átomos na integração: a aproximação Brasil – Argentina no campo nuclear e a construção do Mercosul*. Revista brasileira de política internacional. vol. 40, n.1 Brasília Jan./Jun 1997. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S003473291997000100003&script=sci_arttext&tlng=en.

VAZ, Alcides Costa. *Cooperação, Integração e Processo Negociador: A Construção do Mercosul*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2002.

VIGEVANI, Tullo e OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. "*A política externa no governo FHC: a busca de autonomia pela integração*". Revista Tempo Social, 15 (2) 2003.

VIGEVANI, Tullo e CEPALUNI, Gabriel. "A política externa de Lula da Silva: a autonomia pela diversificação". *Contexto Internacional,* 29 (2), 2007.

VISENTINI, Paulo G. Fagundes e PEREIRA, Analúcia D. *História do Mundo Contemporâneo*. Petrópolis: Ed. Vozes, 2008.

VISENTINI, Paulo Fagundes. "África do Sul: Uma transição inacabada" in Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional – II CNPEPI, Rio de Janeiro, 2007: o Brasil no mundo que vem aí. – Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.

VISENTINI, Paulo G. Fagundes e PEREIRA, Analúcia D (org). *O Mundo Árabe em Transformação*. *Ciências & Letras*, no51, Janeiro/Junho 2012. Disponível em http://seer1.fapa.com.br/index.php/arquivos/. Acesso em 20 de Julho de 2012.

VISENTINI, Paulo, CEPIK, Marco e PEREIRA, Analúcia. *G3 – Fórum de Diálogo IBAS – uma experiência de Cooperação Sul-Sul*. Curitiba: Juruá, 2011.

VISENTINI, Paulo Fagundes. *As relações diplomáticas da Ásia – articulações regionais e afirmação mundial (uma perspectiva brasileira)*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2011.

________________. *A Primavera Árabe – entre a democracia e a geopolítica do petróleo*. Porto Alegre: Leitura XXI, 2012.

VISENTINI, Paulo Fagundes. *A África moderna – um continente em mudança*. Porto Alegre: Leitura XXI. 2010.

VIZENTINI, Paulo e WIESEBRON, Marianne (orgs). *Neohegemonia Americana ou Multipolaridade? Pólos de Poder e Sistema Internacional.* Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2006.

VIZENTINI, Paulo. *A política externa do regime militar brasileiro.* Porto Alegre: Ed. UFRGS, 1998.

_____________. *O descompasso entre as nações.* Rio de Janeiro: Ed. Record, 2004.

_____________. *As Relações Internacionais da Ásia e da África*. Petrópolis: Ed. Vozes. 2007.

XINBO, Wu. Understanding the Geopolitical Implications of the Global Financial Crisis. *The Washington Quarterly*, 33:4, PP. 155-163. 2010. Disponível em: http://tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/0163660X.2010.516648. Acesso em 10 de Maio de 2012.

ZACHER, Mark. "Os pilares em ruína do templo de Vestfália" in ROSENAU, James N. e CZEMPIEL, ERNST-OTTO (Org.). *Governança sem governo.* Brasília: Ed. UnB, 2000.

ZAKARIA, Fareed. *The post American world*. NY: WW Norton, 2008.

ZHEBIT, Alexander. "A Rússia na ordem mundial: com o Ocidente, com o Oriente ou um pólo autônomo em um mundo multipolar?". *Revista Brasileira de Política Internacional,* 46 (1) 2003, pp. 153-181. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S003473292003000100008&script=sci_arttext>Acesso em 22/06/09.

_____________. "Repensar a Rússia: uma proposta sobre o reposicionamento da Rússia nas relações internacionais" in VIZENTINI, Paulo e WIESEBRON, Marianne (orgs). *Neohegemonia Americana ou Multipolaridade? Pólos de Poder e Sistema Internacional.* Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2006, pp. 139-172.

WALLERSTEIN, Immanuel. *The modern world system.* Vols. I, II, III. 1980, 1988. Academic Press.

_____________. *Após o liberalismo.* Petrópolis: Ed. Vozes, 2002.

WALTZ, Kenneth N. *Theory of international politics.* McGrawHill, New York, 1979.

____________________. *Man, the State and War.* Cambridge, CUP: 2001.

_________________________. "Why Iran should get the bomb". *Foreign Affairs*, 91 (4) July/August, 2012, pp. 2-5.

WATSON, Adam. *Evolução da sociedade internacional*. Brasília: Ed. UnB,2004.

WEBER, Max. "*A política como vocação*" in Ensaios de Sociologia. Rio de Janeiro: Ed. Guanabara, 5ªed, 1982.

WENDT, Alexander. *Social Theory of International Politics.* Cambridge: USA, 1999.

WIGHT, Martin. *A política do poder.* Brasília/São Paulo: Ed. UnB/ IPRI/Imprensa Oficial do Estado, 2002.

WORLD BANK. *Global Development Horizons, 2011. Multipolarity: The New Global Economy*. Disponível em
http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTDECPROSPECTS/0,,contentMDK:22910761

~menuPK:538203~pagePK:64165401~piPK:64165026~theSitePK:476883~isCURL:Y,00.html. Acesso em 18/05/2012.

World Economic Outlook publicado em Outubro de 2009. Disponível em http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2009/02/index.htm.

YAHUDA, Michael. The international relations of the Asia Pacific. London: RoutledgeCurzon, 2nd and revised edition, 2004.

Sites Básicos:

Ministério das Relações Exteriores do Brasil – www.itamaraty.gov.br.

Informações Oficiais Sobre as Relações Internacionais do Brasil. Documentos e Discursos. Organização do Ministério, Temas de Política Externa.

Fundação Alexandre de Gusmão – www.funag.gov.br.

Livros, Artigos, Revista DEP, Discursos Selecionados, Teses do CAE para download na Biblioteca Digital, Repertório de Política Externa, Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional e divulgação de Eventos Revista Brasileira de Política Internacional.

Sites Recomendados:

Banco Mundial – www.worldbank.org

BRICS Policy Center – http://bricspolicycenter.org/homolog/

Fundo Monetário Internacional – www.imf.org.

Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – ibri-rbpi.org

IBSA – www.ibsa-trilateral.org

Mercosul – Site Oficial – www.mercosul.gov.br.

Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior www.mdic.gov.br.

Mundorama – mundorama.net.

National Security Council – www.whitehouse.gov/nsc

NERINT – www.ilea.ufrgs.br/nerint

Scielo (Publicações On-Line) – www.scielo.br/scielo.php?script=sci_serial&pid=0034-7329&lng=pt

US Department of State – www.state.gov

World Trade Organization – www.wto.org

Revistas e Periódicos:

Austral - http://seer.ufrgs.br/Austral

Conjuntura Austral

http://seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral

Contexto Internacional

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_serial&pid=0102-8529

Foreign Affairs - http://www.foreignaffairs.com/

Foreign Policy

http://www.foreignpolicy.com/

Interesse Nacional

http://interessenacional.uol.com.br/

International Affairs.

http://www.chathamhouse.org/publications/ia

Le Monde Diplomatique Brasil

http://diplo.org.br/

Meridiano 47

http://meridiano47.info/

Nueva Sociedad

http://www.nuso.org/

Política Externa

http://www.politicaexterna.com.br/

Revista Brasileira de Política Internacional

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_serial&pid=0034-7329

Survival

http://www.tandfonline.com/toc/tsur20/current

The Washington Quarterly

http://csis.org/twq/

1 As referências básicas para o desenvolvimento deste capítulo são Marcel Merle (1981), Duroselle (2000) e BAYLIS and SMITH, (2001). As partes 1.1 e 1.2 possuem perfil mais teórico, buscando apresentar alguns dos principais, conceitos e debates da área de Relações Internacionais, mas sem a pretensão de esgotar o tema ou abordar sua evolução histórica. Para estes estudos históricos ver VISENTINI e PEREIRA, 2008.

2 A concepção de sistema internacional apresentada por Hedley Bull (representante da escola realista inglesa e também chamado de neogrociano) é distinta desta definição baseada em Merle. Bull define o sistema internacional como um sistema de Estados "quando dois ou mais Estados têm suficiente contato entre si, com suficiente impacto recíproco nas suas decisões, de tal forma que se conduzam, pelo menos até certo ponto, como partes de um todo." (BULL, 2002, p. 15). Na análise de Bull, o conceito central é o de Sociedade Internacional, como resultante da evolução da política internacional além das concepções do realismo hobbesiano (Estado de Natureza) e do idealismo kantiano. Para o autor, a Sociedade Internacional se constitui "quando um grupo de Estados, conscientes de certos valores e interesses comuns formam uma sociedade no sentido de se considerarem ligados no seu relacionamento por um conjunto comum de regras e participam de instituições comuns". (BULL, 2002, p. 19). Para Bull, três etapas podem ser identificadas na evolução da sociedade internacional, isto, da sociedade anárquica: a cristã (séculos XVI/XVII), a europeia (XVIII/XIX) e a global (XX). Jackson and Owens (2001) inserem outras divisões nesta evolução: Grécia Antiga ou Helênica (500-100 a.c), Renascença Italiana (1300-1500), Europa Pré-Moderna (1500-1650), Europa Ocidental (1650-1950) e Global (1950 em diante). Para leituras adicionais ver WIGHT, 2002 e WATSON, 2004.

3 Bull, inclusive, reconhece a importância do EP na evolução e estabilização das Relações Internacionais.

4 Mesmo no EP europeu, a Grã-Bretanha possuía uma posição mais destacada do que estes outros polos devido a seu poder político-econômico e, durante o século XIX, construiu sua hegemonia na era que ficou conhecida como *Pax Britannica*. Porém, sua tática de ação preservava o EP (isolamento esplêndido), atuando como mantenedora do equilíbrio e reguladora de suas ações (*primus inter pares)*.

5 Os partidos políticos, os grupos de interesse e a opinião pública nacional, além de atores individuais compõem as forças da sociedade civil.

6 Esta classificação é desenvolvida por Nye Jr (1990).

7 Estas categorias, assim como as de recursos de poder, possuem diferentes interpretações e nomeações dependendo dos autores. Os debates do 1.1 encontram-se em maior extensão em PECEQUILO, 2008.

8 Os Grandes Estados Periféricos (GEP) são "aqueles países não desenvolvidos de grande população e de grande território não inóspito, razoavelmente passível de exploração econômica e onde se constituíram estruturas industriais e mercados internos significativos" (GUIMARÃES, 1999, p. 21).

9 Neste texto, optou-se por utilizar a opção Estado emergente, em desenvolvimento, Terceiro Mundo

e GEP para nações como Brasil, China, Índia e Rússia, e PMDRs para os mais pobres.

10 Os trabalhos de Malthus e a avaliação de que a população cresce em proporção geométrica, enquanto a produção de alimentos em aritmética representam algumas das principais preocupações na passagem do século XIX ao XX. O desenvolvimento da tecnologia, contudo, não levou à confirmação das previsões.

11 Esta associação leva alguns autores a definir as Relações Internacionais como uma "Ciência Social norte-americana" (HOFFMAN, 1987).

12 Para estas discussões ver ARON, 2001, KAUPPI and VIOTTI, 2008, DOUGHERTY and PFALTZGRAFF, 1997.

13 O construtivismo e as abordagens alternativas das Relações Internacionais precisam ser mencionados como visões teóricas possíveis: a sociologia histórica, a teoria normativa, a teoria feminista, o pós-modernismo e o pós-colonialismo. O construtivismo ganha cada vez mais espaço devido a seu enfoque sociológico, focando sua preocupação na construção das identidades, valores e o estudo da relação entre agentes e estruturas (ver WENDT, 1999). Estas teorias mais específicas, entretanto, não serão aqui abordadas em extensão dado o escopo deste texto.

14 De acordo com Tim Dunne e Brian Schmidt (2001), a abordagem realista pode ser dividida em Realismo Clássico, Realismo Estrutural, Realismo Neoclássico e Realismo da Escolha Racional. Também não se pode esquecer-se da Escola Inglesa das Relações Internacionais de Hedley Bull. No campo da guerra e da segurança, os trabalhos clássicos de Clausewitz, as preocupações de geopolítica (Mackinder) e a atualidade dos estudos de securitização de Barry Buzan e da Escola de Copenhagen relacionam-se ao campo realista, preservando, contudo, sua identidade própria que as aproxima de premissas sociológicas.

15 As reflexões de Weber sobre a separação do poder e da moral e a lógica da ação política também se incluem neste campo (ética da responsabilidade e da convicção). Outro elemento essencial do estudo weberiano para a constituição do Estado Moderno é o uso legítimo da força e a análise sobre as formas de dominação derivadas da lei, da tradição e do carisma.

16 Rousseau é também considerado um autor realista por alguns analistas como Doyle, Dunne and Schmidt.

17 No campo econômico, Adam Smith representa o pensamento liberal clássico.

18 Para a Teoria da Estabilidade Hegemônica ver Kindleberger (1973) e para discussões sobre as ações dos EUA, GILPIN, 2002. Gilpin apresenta interessante debate teórico sobre a Economia Política Internacional.

19 KRASNER, 1983, p. 2

20 Dentre estas críticas apontadas por Halliday encontram-se a subestimação da democracia, da reforma e do nacionalismo e da tecnologia como elementos de atualização do capitalismo diante de seus desafiadores de esquerda e de direita.

21 Para uma análise mais extensa ver HOBDEN and JONES, 2001.

22 *The modern world system*, vols. I, II e III são os textos nos quais Wallerstein desenvolve esta abordagem (WALLERSTEIN, 1980, 1980, 1988).

23 Raúl Prebisch e Fernando Henrique Cardoso são alguns dos representantes desta corrente.

24 A citação de Ikenberry ilustra o caráter desta relação ordem/hegemonia na lógica da liderança dos EUA: (...) a ordem Americana do pós-guerra é uma "hegemonia penetrada", um sistema abrangente no qual a política doméstica e a internacional se misturam, criando um elaborado sistema político transnacional e transgovernamental com os EUA no núcleo (IKENBERRY 2006, p. 131).

25 As identidades e divisões entre neoconservadores, realistas e liberais, nem sempre são claras ou consensuais. Fukuyama, por exemplo, é identificado como um "neoconservador liberal" enquanto Krauthammer, Kagan e Kristol como "neoconservadores realistas".

26 Aqui são delineadas apenas as linhas gerais destes fenômenos, não se aprofundando discussões sobre teorias da integração ou da globalização. Para discussões teóricas sobre a integração recomenda-se DEUTSCH, 1982 e, da globalização, HIRST and THOMPSON, 1999, CASTELLS, 2000.

27 A globalização não deve ser confundida com internacionalização, que segundo McGrew é o aprofundamento da interdependência entre os Estados, mas com a preservação de sua identidade como unidades políticas distintas. Por sua vez, a globalização implica a quebra destas barreiras entre o interno e o externo e a interação universal das sociedades (MCGREW, 2001, p. 24).

28 Milton Santos define a globalização como o auge do sistema capitalista.

29 Em 1999, Fukuyama, em novo artigo à *The National Interest,* revê alguns de seus princípios acerca da universalização do liberalismo político e econômico. O autor relativiza "o fim da história" a partir da consideração de que o progresso científico e a transformação humana tornam-se os motores da história. FUKUYAMA, 1999.

30 Outra hipótese a ser levantada é a preocupação do autor com os choques civilizacionais internos aos Estados do Ocidente, EUA e europeus ocidentais, pela transformação da composição racial e étnica de suas sociedades e a imigração. Esta percepção é reforçada quando do lançamento de *Who Are We?* no qual Huntington discute as linhas de fratura civilizacionais internas aos EUA.

31 Durante o texto, são mencionados dois "G20": o G20 financeiro, criado em 1999, e que se tornou um relevante fórum de negociação com a crise de 2008 e o G20 comercial, aliança de geometria variável criado pelo Brasil em 2003, no âmbito das negociações da Rodada Doha (Reunião Ministerial de Cancun).

32 O processo de formulação de políticas e tomada de decisão nos EUA é complexo e envolve o Executivo e suas agências, o Legislativo, os grupos de interesse da sociedade civil e setores empresariais e os think tanks. Ao longo do texto não será possível aprofundar estas interações, sugerindo a leitura de trabalhos como os de ROSATI and SCOTT, 2011, TEIXEIRA, 2007, JOHNSON, 2004 e KEGLEY and WITTKOPF, 1996.

33 A expressão "Século Americano" foi cunhada pelo articulista Henry Luce (1941) em artigo para a revista *Life*. Para a história da política externa dos EUA ver PECEQUILO, 2011.

34 Outra divisão que se acentua no período é entre pombas *(doves)* e falcões *(hawks)* que se refere ao

perfil mais liberal (democracia, paz, multilateralismo) ou realista da política externa (poder militar, força, agressividade), que ultrapassa linhas partidárias.

35 As resoluções 660 e 661 eram a base desta resolução final: a 660 apontava que o Iraque rompera a paz e a segurança internacional, demandando o recuo a suas fronteiras pré-invasão, e a 661 impunha embargo econômico sobre o país. Anteriormente, somente nos anos 1950, na Guerra da Coreia, o CSONU autorizara operação similar. Contra a resolução 678 votaram Cuba e Iêmen, enquanto a China se absteve. O sim soviético no CSONU foi apontado como prova do fim da Guerra Fria.

36 Segundo Patriota (1998), a 687 ficou conhecida como a "mãe das resoluções".

37 Dados *US Energy Information Administration,* 2012.

38 Além da Iugoslávia, outros países europeus se desmembraram como a Tchecoslováquia, mas de forma pacífica (República Tcheca e Eslováquia).

39 Na última década, a questão haitiana tem sido foco permanente de crise política, econômica e social na região, culminando na presente operação de paz MINUSTAH, comandada pelo Brasil (Capítulo 5).

40 Milosevic faleceu em Haia durante seu julgamento por crimes de guerra em 2006 (estava preso desde 2000), mas nunca reconheceu o mandato do Tribunal Penal Internacional da Ex-Iugoslávia.

41 Existem controvérsias legais associadas à decisão do CSONU que levou às operações em Kosovo, questionando-se se o conselho teria realmente autorizado a ação das tropas da OTAN.

42 Como será analisado nos itens 2.4C e 2.5, este vácuo de poder passou a ser ocupado pela China.

43 Na Grã-Bretanha, a morte do brasileiro Jean Charles é simbólica deste processo.

44 Um dos debates mais controversos entre republicanos e democratas durante a presidência W. Bush envolvia a acusação por parte de membros da administração Clinton, sendo o mais conhecido Richard Clarke, responsável pela área de terrorismo na parte final do governo, de que os republicanos haviam sido irresponsáveis com relação à segurança nacional.

45 Capítulo V da NSS, 2002.

46 Símbolo deste processo, Kagan afirma que "Já é hora de pararmos de fingir que europeus e norte-americanos compartilham uma visão sobre o mundo ou mesmo que ocupam o mesmo mundo. Na questão central do poder – eficácia, moralidade e desejo de poder – as perspectivas (...) estão se separando. A Europa está se distanciando do poder (...) ou, melhor dizendo, está se movendo além do poder, para um mundo de leis e regras, negociação transnacional e cooperação (...) Os americanos continuam centrados na história, exercendo poder em mundo hobbesiano anárquico." (KAGAN, 2002: s/p).

47 Depois de reverter a política de Clinton, o governo Bush realiza ações similares em 2006 com as Conversações das Seis Partes, abordada no item 2.4B.

48 Em termos teóricos, alianças como o G20, o IBAS, a OCX são denominadas como coalizões de

"equilíbrio brando" *(soft balancing)* por oferecer uma alternativa diplomática pacífica aos EUA.

49 As reflexões sobre a crise econômica nos Estados Unidos contaram com a colaboração do Professor Corival Alves do Carmo do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Sergipe.

50 No início da década de 2000, a crise econômica esteve relacionada ao crescimento das empresas do setor de tecnologia e a sua expansão.

51 Esta agenda de Obama é definida pela oposição como "socialista", retomando o constante debate sobre o papel do Estado.

52 O termo utilizado para definir este processo é "iraquização", em referência ao movimento similar que os Estados Unidos fizeram no Vietnã do Sul, transferindo responsabilidades de defesa aos exércitos locais, e que foi chamado de "Vietnamização" do conflito. Ver KISSINGER, 1994 para maior detalhamento do processo.

53 Na Ásia a opção dos EUA foi pelo caminho dos tratados e relações bilaterais com os países aliados como Japão, Coreia do Sul e posteriormente a China.

54 Alguns eventos chave marcam a história da integração europeia neste período e do fim da década de 1940: a criação do Benelux entre Bélgica, Holanda e Luxemburgo (1948), a assinatura do Tratado da União Ocidental entre França, Grã-Bretanha e Benelux (1948), estabelecimento do Conselho da Europa (1949), Plano Schuman (1950, cujo dia da assinatura em 09 de Maio é definido como o Dia da Europa), a citada criação da ECA (1951), instituição da Comunidade Europeia de Defesa (1952) e da Comunidade Política Europeia (1952), estabelecimento da União da Europa Ocidental (1954) e o Acordo Monetário Europeu (1955). Na década de 1950, os mencionados Tratados de Roma (1957) que estabelecem a CEE e a EURATOM são os mais relevantes. Em 1960 é estabelecida a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) a qual se agregam os EUA e o Canadá e, em 1967, foram assinados os Tratados de Fusão. As ondas de alargamento e processos políticos e econômicos adicionais desta fase estão mencionadas no texto. Para uma leitura do processo de integração e sua evolução recomenda-se LESSA, 2003.

55 Desde o começo da integração, a Alemanha tem um papel de motor dos esforços regionais ao lado da França, enquanto preserva sua aliança com os EUA. Para o país, a participação no bloco reforça o compromisso alemão com o abandono de uma política de expansão e agressiva, cooperando no arranjo multilateral. A força de sua economia e sua reunificação, porém, trouxeram temores de uma "germanização da Europa" enquanto, dentro da Alemanha, levantava-se o risco da "europeização".

56 Em 1960, o Reino Unido criara, com outros países que não faziam parte da CEE, a Associação Europeia de Livre-comércio (EFTA). A ação vinha em resposta à rejeição de suas candidaturas à CEE.

57 Estes países receberam financiamentos do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) criado em 1975 cujo objetivo era reduzir as assimetrias entre os países mais e menos desenvolvidos do bloco, priorizando setores como infraestrutura, ciência e tecnologia. No campo social, anterior ao FEDER, foi criado o Fundo Social Europeu. Ambos permanecem como pilares da integração, e fontes de debate. O FEDER objetiva "promover a coesão econômica e social, mediante a correção dos principais desequilíbrios regionais e a participação no desenvolvimento e na reconversão de regionais (...)." Disponível em

http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/job_creation_measures/160015

58 Antecedidos pelos Acordos de Yaoundé de 1963 e 1979.

59 O documento base deste processo foi o "Livro Branco para a consolidação do Mercado Interno".

60 As primeiras eleições do Parlamento Europeu foram realizadas em 1979 mas sem grande impacto ou participação popular (que gira em torno de 30 a 40% da população do bloco), o que se repetiu periodicamente nas eleições seguintes, realizadas de cinco em cinco anos.

61 A partir de 1999, os primeiros países a adotar o Euro foram: França, Alemanha, Bélgica, Itália, Áustria, Finlândia, Países Baixos, Irlanda, Luxemburgo, Portugal e Espanha. A Grécia entrou em 2001, a Eslovênia em 2007, Chipre e Mala em 2008 e a Eslováquia em 2009. Até 2014, estão previstas, em ordem de acesso, a adesão de Lituânia (2010), Estônia (2011), Bulgária, Polônia, Letônia, República Tcheca e Hungria em 2012 e, finalmente, a Romênia. Permanecem fora da zona do euro por opção político-econômica a Inglaterra e a Dinamarca. Como será debatido no item C, o debate contemporâneo refere-se à permanência ou não das nações que já estão na zona do euro na moeda única. A discussão retoma não só a questão da capacidade dos Estados se manterem dentro dos parâmetros dos critérios de convergência, mas a sua disposição política para fazê-lo.

62 A candidatura da Turquia é uma das questões mais controversas que envolve o projeto da integração e a sua identidade entre ocidente e oriente. Oficialmente, segundo a UE, para que se torne membro do bloco a Turquia precisaria adequar sua economia e seu regime político considerado pouco democrático, com baixa transparência e proteção aos direitos humanos. Todavia, nações da Europa Oriental com problemas similares foram incorporadas o que leva às justificativas não oficiais: o temor da vulnerabilidade continental em termos de segurança, imigração e cultura, associado ao choque entre as tradições europeias e muçulmanas.

63 Em 2003, Rússia e UE assinaram um acordo de parceria estratégica no qual se propuseram a estabelecer espaços comuns de cooperação: econômico, liberdade, segurança e justiça, segurança externa e pesquisa e educação conjunta. Até 2012, não houve aprofundamento, mantendo a distância mútua.

64 Em documentos da Comissão Europeia de Gás e Eletricidade é feita referência à necessidade de que "os contratos sejam realizados em condições transparentes e que seja garantida a proteção frente práticas enganosas e mal informadas dos fornecedores".

65 A Presidência da UE é rotativa.

66 Cada Estado tem autonomia de decidir o processo de ratificação de acordos e tratados: alguns optam por consultas populares, outros por decisão executiva ou parlamentar ou formas mistas, popular e governamental.

67 Periodicamente são realizadas as Reuniões de Cúpula entre a Europa, a América Latina e o Caribe (Cimeira).

68 Estas reflexões contaram com a colaboração do Professor Corival Alves do Carmo do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Sergipe.

69 Que, traduzida, significa "porcos", uma imagem bastante negativa e preconceituosa destas nações.

70 Dentre os PIIGS, parece que somente a Islândia conseguiu atingir certa recuperação.

71 Como visto em 2.1, a opção norte-americana foi diferente, com foco no aumento dos gastos públicos, principalmente a partir de 2009 com o governo Obama. Mesmo assim, a recuperação vem sendo mais lenta do que esperado e não tem atingido os fundamentos da crise ou as estruturas de governança multilaterais como FMI e Banco Mundial, como discutido no item 5.3B.

72 Para uma descrição detalhada dos processos sociais, políticos, econômicos, estratégicos e diplomáticos aqui descritos sugere-se a leitura de SAKWA, 2008 e ROSEFIELDE and HEDLUND, 2009.

73 Tsygankov (2003) identifica três correntes de pensamento sobre a identidade russa: os civilizacionistas, que sustentam a existência de uma identidade russa própria, com certo viés antiocidental; os estatistas, que focam na integridade do Estado, a coexistência com o ocidente e a identidade cultural única e, por fim, os ocidentalistas que optam claramente pela definição da Rússia como um país ocidental. Seguindo estas avaliações, Segrillo (2007) classifica Ieltsin de ocidentalista e Putin de ocidentalista moderado, com forte inclinação estatista.

74 Em 1993, o Kremlin lançou o documento "Concepção de Política Externa da Federação Russa" no qual estas linhas básicas são defendidas, com ênfase na reinserção ocidental e pacífica do país no sistema. Ver, MELVILLE, Andrei and SHAKLEINA, 2005.

75 Além do BTC, outra proposta ocidental em desenvolvimento é a de construção do gasoduto Nabuco. O projeto concorrente russo é o Consórcio do Oleoduto do Cáspio (COC) ligando o Cazaquistão ao porto de Novorossisk no Mar Negro, com participação de companhias ocidentais.

76 A situação das Ilhas Kurilla e os desacordos diplomáticos Rússia-Japão permanecem uma constante.

77 Putin reverte a política de descaso de Ieltsin com relação às populações russas nos Estados da antiga URSS que se tornaram soberanos, demandando o respeito a seus direitos e proteção à cidadania.

78 O atentado de Beslan foi liderado por Shamil Basayev, assassinado pelas forças russas em 2006.

79 Tanto a Rússia quanto a China continuam sendo definidas como regimes autoritários por alguns analistas ocidentais. Na NSS-2002, ambas são chamadas de "potências em transição".

80 O impacto destas triangulações na América Latina é analisado no Capítulo 3.

81 A OTASE representou a tentativa norte-americana de reproduzir a OTAN no âmbito asiático, sem sucesso.

82 Esta agenda era sistematizada na Doutrina Fukuda e, na sequência, na Doutrina Takeshita. Estas doutrinas como as Hashimoto e Koizumi eram baseadas na paz e economia.

83 Um dos *slogans* mais conhecidos da época era "O Japão que Pode Dizer Não". Do lado norte-americano, anunciava-se a venda da América aos japoneses, dando início a uma onda contra o "perigo amarelo" ou "sol nascente" que se estendeu até meados dos anos 1990. Nenhuma destas

tensões levou à quebra do relacionamento bilateral.

84 Documentos disponíveis em http://www.mofa.go.jp.

85 O não abandono das propostas de reformas pode ser encontrado no delineamento oficial da política externa japonesa em Diplomatic Bluebook 2011, disponível em: http://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/2011/index.html. Acesso em 01/08/2012.

86 Destas, Rússia e China são potências nucleares e membros permanentes do CSONU. Na região, outras potências nucleares são Índia e Paquistão. O Japão, apesar das ameaças e do sentimento de vulnerabilidade, ampara-se ainda na proteção do guarda-chuva nuclear norte-americano.

87 Estas reflexões contaram com a colaboração de Márcio José de Oliveira Júnior, graduando em Relações Internacionais pela UNIFESP, *campus* Osasco e bolsista de Iniciação Científica FAPESP.

88 A China também possui pendências territoriais no Mar do Sul da China, diplomáticas com o Japão remanescentes da Segunda Guerra Mundial, envolvendo o não reconhecimento japonês de crimes de guerra e o tratamento de mulheres chinesas (e coreanas), submetidas à exploração sexual (*comfort women*).

89 Parte da estratégia da détente de Nixon e Kissinger, a reaproximação com a China Continental (República Popular da China, RPC), em detrimento das relações prévias com a China Nacionalista (Taiwan) fazia parte do projeto norte-americano de estabelecer um triângulo estratégico entre Washington-Beijing-Moscou (tripolaridade), enfraquecendo os soviéticos. A RPC, ao lado dos Estados Unidos, da URSS, da Europa Ocidental e do Japão formavam uma pentarquia de poder que, na avaliação, era o núcleo de poder mundial. (KISSINGER, 1994 e KISSINGER, 2011).

90 Estas reflexões contaram com a colaboração de Clarissa Forner, graduanda em Relações Internacionais pela UNIFESP, *campus* Osasco.

91 As guerras entre Índia e Paquistão pelo controle da Caxemira ocorreram em 1948 e 1965 e 1971 devido à independência da Bangladesh. Grupos separatistas muçulmanos que defendem a autonomia da Caxemira tanto de Índia quanto de Paquistão são fonte de instabilidade. No pós-Guerra Fria, tensões igualmente emergiram.

92 Não se deve subestimar as tensões sociais na Índia. As divisões refletem-se nas disputas eleitorais entre o Partido do Congresso (liderado originalmente por Jawaharlal Nehru, ao qual pertenceram Indira Gandhi e Rajiv Gandhi, ambos assassinados, Sonia Gandhi mantém-se atualmente como liderança da família, mas sem a mesma visibilidade), o Bharatiya Janata (BJP) de teor nacionalista e o Partido Comunista da Índia de inspiração marxista.

93 Até a finalização deste texto em Agosto de 2012.

94 Referências sobre o poder indiano pelos Estados Unidos são formalizadas nas Estratégias de Segurança Nacional de 2002 e 2010, correspondentes aos governos de W. Bush e Obama.

95 Estas reflexões contaram com a colaboração de Clarissa Forner, graduanda em Relações Internacionais pela UNIFESP, *campus* Osasco.

96 United Nations Angola Verification Mission – Missão de Verificação das Nações Unidas para Angola.

97 A situação de instabilidade no Zimbábue e seus conflitos internos causados pelo governo Mugabe (2001/2002) também são episódios que marcaram o período.

98 Em 1995, instalou-se a Comissão Para a Verdade e Reconciliação sob responsabilidade de Desmond Tutu, visando investigar os crimes cometidos contra a humanidade e abusos de direitos humanos durante o período de 1960 a 1993.

99 Em 2008, o Congresso do Povo (COPE) foi criado a partir de uma dissidência do CNA e cresce a influência de moderados da minoria branca igualmente.

100 VISENTINI e PEREIRA, 2007 trazem análises detalhadas sobre o processo de transição sul-africana.

101 Aqui somente são delineadas algumas iniciativas contemporâneas, para uma abordagem mais detalhada e anterior à queda do Muro ver VISENTINI, 2010.

102 O continente abriga a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (ECOWAS) composta por treze países desta região como Camarões, Senegal, Gana, Guiné, dentre outros, criada em 1975.

103 A SADC se origina a partir da SADCC (Conferência para o Desenvolvimento da África Austral).

104 Para a lista completa dos membros, o detalhamento desta estrutura e os documentos oficiais ver http://www.africa-union.org.

105 A revista Foreign Policy anualmente publica o índice de Estados falidos, elaborado pela revista com o auxílio do Fund For Peace, uma organização privada. Segundo esta avaliação, a maioria dos Estados falidos ainda se encontra neste arco África, Oriente Médio e Ásia Central. Em 2012, o índice encontra-se na sua oitava edição e pode ser acessado em: http://www.foreignpolicy.com/failed_states_index_2012_interactive. Acesso em 10/08/2012.

106 De acordo com Visentini (2012, p. 15), o Oriente Médio e a Ásia Central possuem uma população de maioria árabe e/ou muçulmana, composta pelas sub-regiões do Oriente Médio (Machrek), o norte da África (Magreb) e a Ásia Central. Esta zona representa uma zona de origem e confluência das três grandes religiões monoteístas, judaica, cristã e muçulmana. Além desta confluência religiosa, existe a geográfica, dos continentes europeu, africano e asiático.

107 Os países que compõem este conjunto do Oriente Médio são Irã, Iraque, Israel (e os territórios palestinos), Jordânia, Kuwait, Líbano, Síria, Omã, Turquia, Iêmen, Omã, Catar, Egito, Emirados Árabes Unidos, Bahrein, Turquia e Arábia Saudita.

108 Criada em 1969, a OLP visava a criação do Estado Palestino por meios militares, a destruição de Israel e tinha no Fatah sua principal força política. Com o prosseguimento do conflito com Israel e as limitações desta estratégia abandonou as atividades militares em busca de uma inserção política.

109 O quadro partidário israelense tendeu a se polarizar entre o Partido Trabalhista e do Partido Likud. Nas últimas duas décadas, partidos de menor porte ligados aos ortodoxos judeus tem desempenhado o fiel da balança da formação dos governos pela conquista de cadeiras no Knesset (Parlamento Israelense). Em 2005, uma dissidência do Likud liderada pelo então Primeiro-ministro Ariel Sharon criou o Kadima, tentando avançar no quadro político do país. Além deste termo de 1992 a 1995, Rabin já havia exercido o cargo de Primeiro-ministro de 1974 a 1977, Ministro de

Defesa de 1985 a 1990, e um dos principais responsáveis pela vitória de 1967 na Guerra dos Seis Dias como Chefe do Estado Maior do Exército.

110 Além de fundador do novo partido Kadima, Sharon esteve nas origens da criação do Likud e tornou-se uma das figuras mais conhecidas da política israelense por seu radicalismo e militarismo. Sobre ele pesam diversas acusações de massacres de civis palestinos em operações militares sob sua liderança (Qybia, 1953, Sabra e Shatila, 1982).

111 A contrapartida dos EUA foi o seu Muro de Proteção na fronteira com o México para barrar a entrada de imigrantes ilegais.

112 Esta posição é desenhada pela diplomacia brasileira desde a década de 1970. Dentre os principais marcos desta ação se encontram o reconhecimento da OLP desde 1975 como representante legítimo do povo palestino, a presença da Delegação Especial da Palestina desde 1993 no país com status diplomático e o tratamento de Embaixada concedido a esta Delegação em 1998 (NOTA 707, MRE, 2010). O Brasil também é observador da Liga Árabe desde 2003, mantendo uma postura de equilíbrio entre os interlocutores regionais. Para a evolução da questão em suas origens ver VIZENTINI, 1998.

113 Pahlevi contava com o apoio anglo-saxão desde sua ascensão ao poder em 1941. Em 1953, os EUA e a Grã-Bretanha patrocinaram o golpe contra Mossadegh que nacionalizara a indústria petrolífera e depusera seu aliado Pahlevi (Operação AJAX CIA/MI6). O projeto do Xá era reconstruir a Grande Pérsia e nos anos 1970 recebeu considerável ajuda militar dos EUA (Nixon/Kissinger), que, na administração Carter retirou seu apoio devido aos abusos de direitos humanos cometidos por Pahlevi, um dos fatores que facilitou a revolução.

114 Alguns dos episódios mais marcantes da Revolução foram a invasão da Embaixada norte-americana em Teerã e a crise dos reféns que perdurou por 444 dias e a construção da imagem norte-americana como o "Grande Satã", que ocasionou o rompimento das relações diplomáticas bilaterais até Setembro de 2009.

115 A URSS temia a expansão da revolução à Ásia Central muçulmana e a interferência do Irã em nações como o Afeganistão a partir da ajuda militar e financeira aos talibãs.

116 O estopim da guerra é o rompimento por parte do Iraque do acordo bilateral de 1975 que estabelecia a exploração conjunta de petróleo na região do Shatt al-Arab. Além da Guerra, em 1981, Israel bombardeou unilateralmente o reator iraniano Osirak, alegando que o Irã estaria desenvolvendo um programa nuclear.

117 Apesar de apenas repetir argumentação teórica neorrealista conhecida de sua obra (WALTZ, 1979), a de que as armas nucleares favorecem o equilíbrio de poder e a estabilidade, o texto causou certo impacto na comunidade internacional por defender a postura iraniana, sem conotação ideológica. Ou seja, considerou o Irã como um Estado soberano que, dentro de um quadro de adversidade geopolítica, busca a preservação de sua segurança por meio da elevação de seus recursos de poder.

118 De acordo com Brzezinski (1997), o fim da influência soviética neste espaço gerou um "buraco negro" representativo de seu vácuo de poder. Outro termo apresentado pelo autor para definir este espaço é "Bálcãs Eurasianos" em alusão à fragmentação étnico-religiosa (relevância estratégica

como rota de passagem e de sobreposição de potências externas), que seria similar a dos Bálcãs Europeus, na região da ex-Iugoslávia.

119 Estas reflexões contaram com a colaboração de Clarissa Forner, graduanda em Relações Internacionais pela UNIFESP, *campus* Osasco.

120 Para estes processos históricos ver LOWE, 2011.

121 O artigo de Ferabolli faz parte da edição especial da revista *Ciências & Letras,* O Mundo Árabe em Transformação, organizada por VISENTINI e PEREIRA, 2012. Disponível em http://seer1.fapa.com.br/index.php/arquivos/.

122 Até Agosto de 2012 o Presidente permanecia exilado na Arábia Saudita, que se recusa a extraditá-lo, a despeito de suas condenações por cortes tunisianas (em Junho de 2011 Ali fora condenado a trinta e cinco anos de prisão por roubo e, em Junho de 2012, foi condenado à morte pelo assassinato de cidadãos durante os protestos).

123 Para o autor, como analisado no 1.2, este não é um episódio isolado, mas sim, um componente de um despertar global das sociedades periféricas do Terceiro Mundo (*global awakening*) e que se manifesta de forma diferenciada em cada uma delas. No caso do Norte da África e do Oriente Médio, torna-se representativa da contestação dos regimes vigentes e na China, Índia, Brasil, Indonésia e África do Sul, simboliza a demanda por maior participação nos fluxos decisórios em consonância à reconfiguração do poder global.

124 Esta dinâmica envolve também os esforços de coordenação entre as nações locais, em organismos como a Liga Árabe e o Conselho de Cooperação do Golfo.

125 Além disso, segundo Visentini (2012), existia certa insatisfação dos Estados Unidos como Mubarak devido a sua crescente aproximação com a China.

126 Aqui somente são traçadas as linhas gerais destes acontecimentos, para um diagnóstico mais abrangente sugere-se SHARP and BLANCHARD, 2012.

127 Para a história da política externa brasileira, ver a obra clássica de CERVO e BUENO, 2002. Neste capítulo, são exploradas as grandes linhas das tradições das relações internacionais e seus paradigmas contemporâneos. Também se recomenda BARRETO, 2012 para a uma análise detalhada da política externa brasileira no período da redemocratização.

128 Neste período também estiveram à frente do MRE, Afonso Arinos de Melo Franco, Hermes Lima, Evandro Lins e Silva e João Augusto de Araújo Castro.

129 As demandas do Terceiro Mundo podem ser resumidas nos 3 "Ds": democracia, desenvolvimento e desarmamento.

130 No contexto da Guerra Fria, da Revolução Cubana (1959) e da Aliança para o Progresso (1960), o golpe ocorre em uma realidade similar a da emergência de outros regimes militares na América Latina: com o apoio dos EUA, visando barrar o avanço das esquerdas na região, e de parte da sociedade nacional.

131 Para análise detalhada das prioridades e paradigmas desenvolvidos pelo regime militar sugere-se

a leitura de VIZENTINI, 1998.

132 O desenvolvimento nuclear autônomo é uma das grandes prioridades brasileiras a partir dos anos 1950, quando a administração Vargas cria o CNPq e estabelece o monopólio estatal em pesquisa nuclear. Governos seguintes investem na instalação de reatores nucleares no país, São Paulo (IEA, hoje IPEN), Rio de Janeiro (IEN) e Belo Horizonte (CDTN). Por deter uma das maiores reservas de urânio no mundo e outros minerais estratégicos, o país possui elevadas vantagens comparativas no setor. A CNEN é criada em 1956.

133 Nos anos 1990, a não assinatura do TNP e outros tratados similares de tecnologias sensíveis foram considerados como responsáveis por parte da crise da política externa nacional, uma vez que segundo os argumentos correntes passavam a imagem de um país conflitivo ("autonomia pela exclusão") e sem credibilidade (3.3).

134 CERVO e BUENO, 2002 oferecem uma detalhada análise dos projetos que compõem esta agenda, assim como VIZENTINI, 1998. O Acordo com a Alemanha não foi realizado em sua totalidade.

135 VIGEVANI e OLIVEIRA, 2003.

136 VIGEVANI e OLIVEIRA, 2003.

137 CERVO e BUENO, 2002.

138 CERVO e BUENO, 2002.

139 Para uma visão positiva da agenda de Collor, LAFER, 2003, e para os críticos BATISTA, 2003. Para Collor e Itamar, HIRST e PINHEIRO, 1995.

140 Primeiro pronunciamento do Senhor Itamar Franco, Presidente da República, à Nação, em cadeia facultativa de rádio e TV, no Palácio do Planalto. Brasília, DF, 30 de dezembro de 1992 in Discursos Selecionados do Presidente Itamar Franco, FUNAG, 2008.

141 Texto base do discurso do Senhor Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, na abertura do debate geral da 56a Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas Nova York, 10 de novembro de 2001.

142 Outro termo aplicado é de "autonomia pela diversificação" ver VIGEVANI e CEPALUNI, 2007.

143 ROTHKOPF, 2009 em post para revista norte-americana *Foreign Policy* no mês de Outubro definiu o Embaixador Celso Amorim como o melhor Ministro das Relações Exteriores. Ver rothkopf.foreignpolicy.com/posts/2009/10/07/the_world_s_best_foreign_minister.

144 Disponível em http://www.defesa.gov.br.

145 Oito metas compõem a Declaração do Milênio da ONU de 2000: erradicação da pobreza e da fome, acesso ao ensino básico universal, igualdade entre os sexos, redução da mortalidade infantil, melhoria saúde materna, combate ao HIV, malária e outras epidemias, sustentabilidade ambiental e desenvolvimento. A expectativa era de cumprimento destas metas até 2015, o que a própria ONU reconhece ser difícil. O Capítulo 5 volta a esta questão.

146 COSTA, 2003.

147 Já existiam , ou estavam em andamento, negociações para Tratados de Livre-Comércio (TLC) entre os EUA e o Canadá, os EUA e o México e o México e o Canadá.

148 Indústrias que somente importam materiais para a montagem de produtos, sem transferência de tecnologia.

149 Esta ação envolve movimentos concretos de resistência à ascensão dos emergentes, à dissuasão de ações extracontinentais (China e UE) e intracontinentais (Venezuela, Brasil) e o patrulhamento do Atlântico Sul, envolvendo o elemento comercial e energético (as recentes descobertas de petróleo e gás pelo Brasil e as exportações da África).

150 Devido à crise econômica nos Estados Unidos, no segundo semestre de 2011 e primeiro semestre de 2012, houve uma inversão no fluxo de imigração na fronteira, com mais mexicanos saindo do que entrando em território norte-americano.

151 Para um maior detalhamento sobre a evolução destas relações, sugere-se PECEQUILO, 2012.

152 Militares brasileiros da MINUSTAH estiveram entre as vítimas, e também o diplomata Luiz Carlos da Costa e Zilda Arns, conhecida ativista humanitária da Pastoral da Criança.

153 A visita de Obama ao Brasil coincidiu com a intervenção da OTAN na Líbia, ver 2.6 C.

154 Disponível em http://www.cfr.org/brazil/global-brazil-us-brazil-relations/p25407.

155 Informações do Banco Mundial.

156 Optou-se por analisar as relações com a Bolívia no item B, referente à região andina, a despeito desta relação geográfica com o Cone Sul, devido a maior proximidade deste país com este espaço de influência ao Norte.

157 Para uma evolução do relacionamento bilateral ver SARAIVA, Miriam (2012).

158 Ainda no bojo desta revisão inserem-se medidas de construção de confiança. Em 1991 foi criada a ABACC (Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares) seguindo o Acordo para o uso exclusivamente pacífico da energia nuclear entre os dois países. Além disso, é estabelecido o SCC (Sistema Comum de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares). Transparência, compromisso com o uso pacífico de tecnologias sensíveis e cumprimento dos regimes internacionais fazem parte deste compromisso.

159 A TEC estabelece que os níveis tarifários a serem aplicados às importações extrazona devem variar entre 0 e 20%. Para produtos que constem em listas de exceções acordadas, os países membros podem aplicar as suas tarifas nacionais. A partir da TEC estabeleceu-se a Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM). Existe adicionalmente um mecanismo de convergência para a TEC estabelecido de forma linear e automática. O Mercosul também definiu seu "Regime de Origem".

160 As referências básicas são HERZ e HOFFMAN, 2004 e o site oficial do MRE e do Mercosul.

161 O Embaixador brasileiro Baena Soares exerceu o cargo de Secretário-Geral da OEA de 1984 a 1994,

ver D'ARAÚJO e VON DER WEID, 2006.

162 A presidência Lugo também esteve envolvida em outras polêmicas, dentre elas escândalos pessoais como o reconhecimento de paternidade de filhos que teve ainda como membro da Igreja Católica.

163 No Uruguai e no Paraguai padrão similar ocorria.

164 A rede de Mercocidades refere-se aos elementos de paradiplomacia do Mercosul, correspondendo à cooperação a nível subnacional.

165 Desde a apresentação da candidatura venezuelana, o tema foi cercado de controvérsias, devido à existência de projetos alternativos de integração desenvolvidos pelo país, como a ALBA, ver item B.

166 Segundo o site do MRE, negociações extrarregionais referem-se às negociações com "países e grupos de países desenvolvidos e com algumas economias emergentes situadas fora da América Latina e do Caribe". Os intrarregionais correspondem à América Latina e Caribe.

167 Em 2009, o Uruguai elege seu novo presidente. José Mujica, da Frente Ampla de Vasquéz, é o candidato favorito, mas enfrenta forte oposição da direita.

168 A sociedade chilena exibe sinais de polarização entre os defensores e opositores de Pinochet e desde o início da transição democrática partidos de esquerda alternam-se no poder (Presidências Alwyn e Frei pelo Partido Democrata Cristão e Ricardo Lagos pelo Partido Socialista em coalizão com o Partido Pela Democracia). O ano de 1998 marca o início de uma política de repensar o passado iniciada com o pedido de extradição de Pinochet (1998), a descoberta das contas fantasmas e tráfico de armas (2004), além das polêmicas questões envolvendo a Operação Condor (2008).

169 Para uma leitura mais abrangente sobre as políticas venezuelanas ver CARMO, 2007. A comparação entre as perspectivas brasileira e venezuelana podem ser encontradas em PECEQUILO e CARMO, 2012. Aqui somente serão apresentadas as linhas gerais deste debate.

170 Os principais grupos são as FARC, ELN (Exército de Libertação Nacional da Colômbia) e a Autodefesas Unidas Colômbia (AUC), além dos cartéis de drogas.

171 Em 2011, o Peru elegeu Ollanta Humala como Presidente, sucedendo Alan Garcia (2006/2010). Apesar do discurso mais próximo à esquerda chavista, Humala manteve os laços com os Estados Unidos, em particular os comerciais baseados no Tratado de Livre-comércio. Assim, na região da América do Sul, Chile, Peru e Colômbia apresentam significativa aproximação com os norte-americanos, oscilando entre a relação preferencial com os Estados Unidos e o Brasil.

172 Como a Argentina, a Bolívia enfrentou diversas quebras institucionais neste período do final dos anos 1990 à posse de Morales em 2005 sendo governada por Hugo Banzer (1997/2000), Jorge Quiroga (2000/2001), Sanchez de Lozada (2002/2003) e Carlos Mesa (2003/2005).

173 Para uma discussão de o tema ver COSTA, 2003.

174 Fernando Henrique Cardoso, Correio Braziliense, 07/09/2000.

175 A saída brasileira para o Pacífico é um dos grandes objetivos destes projetos.

176 Em termos bilaterais, o Brasil busca retomar suas relações com o Irã, incluindo sua participação como mediador nas discussões sobre temas relativos à proliferação nuclear. Nos anos 1970, as parcerias com o Irã e o Iraque eram peça fundamental da diplomacia nacional, como abordado em VIZENTINI, 1998.

177 Em 2003, também como expressão da retomada da política africana brasileira foi realizado o I Encontro de Parlamentares Negros das América e Caribe.

178 Composta pelos doze países sul-americanos a Unasul tem Panamá e México como países observadores.

179 Disponível em http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/unasul/protocolo-adicional-ao-tratado-constitutivo-da-unasul-sobre-compromisso-com-a-democracia. Acesso 16/08/2012.

180 Como visto no item anterior, aplicou-se este Protocolo ao caso paraguaio em Julho de 2012. No caso, o mesmo é inspirado em mecanismos similares do Mercosul e OEA, como abordado.

181 Disponível em http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/unasul. Acesso 16/08/2012.

182 As relações bilaterais com os Estados Unidos, as principais do eixo vertical, encontram-se analisadas no item 3.4.

183 Estas reflexões contaram com a colaboração de Natasha Ervilha Ortolan, graduanda em Relações Internacionais pela UNIFESP, *campus* Osasco.

184 Os antecedentes do IBAS remontam a propostas do Congresso Nacional Africano (CNA) de Nelson Mandela antes que o partido chegasse ao poder como aponta MOURA 2008.

185 Para maior detalhamento da estrutura institucional e funcionamento do IBAS ver MOURA, 2008. Nesta dinâmica, os encontros dos Pontos Focais são fundamentais para o estabelecimento da agenda futura e avaliação dos resultados. Além disso, no site http://www.ibsa-trilateral.org podem ser encontrados os responsáveis nacionais pelos pontos focais, os coordenadores e GTs, além de informações completas sobre o Grupo.

186 Uma análise mais detalhada do IBAS pode ser encontrada em VISENTINI, CEPIK, PEREIRA, 2011.

187 Para uma especificação dos projetos ver BUSS, 2008.

188 O texto completo pode ser acessado em http://www.ibsa-trilateral.org/index.php?option=com_content&view=article&id=164&Itemid=92.

189 Estas reflexões contaram com a colaboração de Polyana Arthur e Natasha Ervilha Ortolan, graduandas em Relações Internacionais pela UNIFESP, *campus* Osasco.

190 No item 5.3B estas dimensões econômicas são analisadas.

191 Apesar da presença de Portugal, o CPLP foi indicado como exemplo de cooperação Sul-Sul devido ao caráter majoritário de seus membros ser de países em desenvolvimento. Para uma análise das relações Brasil-Portugal, ver CERVO, 2011.

192 Historicamente, o Brasil possui papel de destaque nas ações da ONU na África, destacando-se os seguintes esforços: Operação de Manutenção da Paz em Moçambique (ONUMOZ), Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola (UNAVEM) e na Missão de Observação das Nações Unidas em Angola (MONUA). Em 1993/1994 atuou como membro da Missão de Observação das Nações Unidas em Uganda e Ruanda (UNOMOR), da Missão de Observação das Nações Unidas na África do Sul (UNOMSA) e da Missão de Observação das Nações Unidas na Libéria (UNOMIL) de 1996 a 1997. Em crises recentes como da Guiné-Bissau, o país também tem atuado como mediador político com o amparo da ONU. MOURÃO, CARDOSO e OLIVEIRA, 2006 oferecem um panorama desta atuação e no Capítulo 5 estas discussões são recuperadas.

193 FARMANGUINHOS, SENAI, SEBRAE e representantes da sociedade civil e empresarial são componentes adicionais que atuam nestes projetos africanos e mundiais da política externa brasileira.

194 Para maior detalhamento ver MOURÃO, CARDOSO e OLIVEIRA, 2006.

195 http://www.itamaraty.gov.br/temas/cooperacao-tecnica/print-nota.

196 Estas reflexões contaram com a colaboração de Natasha Ervilha Ortolan, graduanda em Relações Internacionais pela UNIFESP, *campus* Osasco.

197 Para estas relações ver VIZENTINI, 1998.

198 Disponível em http://ec.europa.eu/education/external-relation-programmes/doc/jointbrazil11_en.pdf.

199 Este setor também demonstra potencial de crescimento na relação com o Reino Unido, devido à realização das Olimpíadas 2012 na cidade de Londres.

200 Dados disponíveis em http://www.itamaraty.gov.br/temas/temas-politicos-e-relacoes-bilaterais/europa/alemanha/pdf. Ministério das Relações Exteriores- Alemanha. No documento, encontra-se o detalhamento da relação comercial e dados sobre a Alemanha.

201 Na negociação dos caças, a empresa francesa Dessault concorre com a Boeing dos EUA e a Saab sueca.

202 A cooperação atingiu seu auge nos anos 1970 com o envio de ajuda direta, investimentos em projetos de siderurgia e agrícolas (VIZENTINI, 1998). Nos anos 1990, alguns projetos agrícolas e de caráter ambiental foram desenvolvidos, mas em menor escala.

203 Estes dados e outros sobre a relação Brasil-Japão encontram-se disponíveis em http://www.itamaraty.gov.br/temas/temas-politicos-e-relacoes-bilaterais/asia-e-oceania/japao/pdf.

204 Em 1945 também existia o Conselho de *Trusteeship*, cujo trabalho já foi completado.

205 Agências como a UNESCO, OMS, CEPAL, corpos subsidiários como o ICTR, programas específicos

como o de combate a Aids, Comissões para o terrorismo e narcóticos, AIEA, fazem parte do sistema ONU e estruturas relacionadas. A estrutura da organização está disponível em http://www.un.org.

206 O antecessor de Ghali fora Javier Perez de Cuellar (1982/1991) do Peru. Para os Secretários-Gerais desde 1945 ver http://www.un.org.

207 As propostas referentes à atualização das Operações de Paz são analisadas no item C.

208 O relatório se encontra disponível em: http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2012/English2012.pdf.

209 Recomenda-se a leitura de LAGO, 2006 para uma abordagem detalhada sobre o tema.

210 As publicações Limit to Growth e Blueprint for Survival são citadas por Lago como exemplos dos materiais produzidos nesta linha. A base das discussões de Estocolmo é o Relatório de Founex.

211 A participação brasileira no processo consiste-se em uma das mais importantes iniciativas de pesquisa nacionais. Em 2009, o PROANTAR (Programa Antártico Brasileiro) completou duas décadas.

212 Ou Cúpula da Terra. As Conferências de Estocolmo e do Rio tiveram Maurice Strong como seu Secretário-Geral.

213 O impacto dos rebanhos bovinos nestas emissões tornou-se ponto de controvérsia igualmente.

214 As COP, desde 1995, foram: COP-1 Berlim (1995), COP-2 Genebra (1996), COP-3 Quioto (1997), COP-4 Buenos Aires (1998), COP-5 Bonn (1999), COP-6 Haia (2000), COP-7 Marrakesh (2001), COP-18 Nova Délhi (2002), COP-9 Milão (2003), COP-10 Buenos Aires (2004), COP-11 Montreal (2005), COP-12 Nairóbi (2006), COP-13 Bali (2007), COP-14 Ponzan (2008), COP-15- Copenhagen (2009), COP-16 Ponzan (2010), COP-17 Durban (2011).

215 Para o status de ratificação ver "Kyoto Protocol - Status of Ratification" em http://unfccc.int/kyoto_protocol/status_of_ratification/items/2613.php. A última atualização é de 26/08/2009.

216 Desde então, já foram realizadas até Agosto de 2012, 5 MOPs, sendo a última em 2010, Nagoya.

217 A versão aqui utilizada encontra-se datada de 19 de Junho de 2012, tendo sido republicada em 22 de Junho, devido a "razões técnicas" conforme destacado no texto. (THE FUTURE WE WANT, 2012).

218 Neste campo, o documento compromete-se a atuar em consonância com as MDGs.

219 Os EUA passaram a fazer parte do CDH a partir de 2009.

220 A primeira conferência nesta área foi em 1968, Teerã.

221 A discussão sobre Relatório Goldstone sobre as violações de direitos humanos e crimes contra a humanidade na Faixa de Gaza por ambos os lados envolvidos no conflito (Israel e Palestina) representa a dificuldade em lidar com o tema e a sua politização. O Brasil votou a favor do relatório e os EUA contra, enquanto a Grã-Bretanha não manifestou posição.

222 Aqui se apresenta apenas a indicação destas recomendações do Relatório. Para detalhamento ver a versão completa do Relatório Brahimi disponível em http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/.

223 Disponível em: http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/PBPS/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf.

224 Guardadas as proporções, na medida em que a ONU envolve o âmbito multilateral, existem semelhanças com as objeções apresentadas à Doutrina Bush, de uma nação individual, os Estados Unidos. As semelhanças se referem à questão de como avaliar o que seria uma situação de risco que envolveria populações civis antes da crise e quem faria esta avaliação, e de que maneira a mesma engloba elementos não só humanitários, mas políticos, estratégicos e econômicos.

225 Para a listagem das Operações de Paz já encerradas pela ONU ver http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/past.shtml. Acesso em 14/08/2012. Aqui se encontram listadas apenas as operações atuais e as operações de paz encerradas e em andamento com a participação do Brasil. Para maior detalhamento destas operações do Brasil ver http://www.exercito.gov.br/web/guest/missoes-de-paz. Acesso em 14/08/2012.

226 Desde 2002, a ONU também atua no Afeganistão em uma Missão Política Especial - UN Assistance Mission In Afghanistan. Para informações mais detalhadas sobre esta e outras operações de paz da ONU ver http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/current.shtml.

227 Para uma análise mais detalhada ver AGUILAR, 2005. No Timor Leste, assim como em Kosovo, é importante ressaltar a participação de Sérgio Vieira de Mello como um dos mais importantes representantes da ONU e seu forte compromisso com a instituição da ONU e seus princípios. A biografia de Mello escrita por Samantha Power é leitura recomendada para a compreensão destes processos. Como indicado, o diplomata faleceu em 2003 em missão especial no Iraque em um atentado.

228 O terremoto causou extensa destruição no Haiti com inúmeras perdas materiais e uma tragédia humanitária. Dentre as vítimas fatais, encontravam-se militares da missão e civis como Zilda Arns da Pastoral do Menor.

229 A posição dos EUA sobre missões de paz oscila entre o comprometimento e a baixa participação, o critério recai no peso estratégico da região e do país para o interesse norte-americano.

230 As potências nucleares declaradas são: Reino Unido (1952), França (1960), China (1964), Índia (1974), Paquistão (1998) e Coreia do Norte (2006). Israel é percebido como potência nuclear, mas sem informações precisas sobre seu arsenal.

231 O Programa Átomos para a Paz proposto pelo Presidente Norte-Americano Dwight Eisenhower em 1953 foi a origem destes esforços.

232 Também fazem parte destes esforços a criação do Grupo de Fornecedores Nucleares (NSG) em 1974, que visa controlar as transferências de tecnologia e vendas no setor nuclear.

233 Na arena nuclear, o Brasil é signatário de diversas Convenções: Proteção Física de Materiais Nucleares, Pronta Notificação de Acidente Nuclear, Assistência no Caso de Acidente Nuclear ou

Emergência Radiológica, Responsabilidade Civil Por Danos Nucleares, Gerenciamento Seguro de Combustíveis Irradiados e Rejeitos Radioativos.

234 Um dos episódios mais marcantes dos anos 1990 envolve a Organização Para a Proibição de Armas Químicas e o diplomata José Maria Bustani, cuja gestão na OPAQ era sinônimo de sucesso. Por pressões norte-americanas, Bustani foi afastado do cargo sob suspeita de má gestão devido a suas ações no Iraque comprovadamente em consonância com as funções e mandato da OPAQ, mas que eram contrárias às prioridades dos neoconservadores. Posteriormente, o diplomata recebeu uma significativa indenização devido à comprovação de sua idoneidade.

235 Os membros fundadores do grupo de Cairns foram Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, Fiji, Indonésia, Malásia, Nova Zelândia, Filipinas, Tailândia e Uruguai. Atualmente, além destes Estados membros, o grupo conta com a participação de Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, Guatemala, Paquistão, Paraguai, Peru e África do Sul.

236 Informações sobre o Grupo de Cairns encontram-se disponíveis em www.cairnsgroup.org.

237 Ver PATRIOTA, 2011c.

238 Para uma lista destes e demais grupos negociadores da OMC, e a listagem de seus membros, ver http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/negotiating_groups_e.pdf. Acesso em 16/08/2012.

239 Desde sua criação, a quantidade de membros do G20 varia, tanto que em suas origens o grupo ficou conhecido como G20 *plus*. A composição do G20 é: Brasil, Argentina, Bolívia, Chile, Cuba, Equador, Guatemala, México, Paraguai, Peru, Uruguai, Venezuela nas Américas; China, Filipinas, Índia, Indonésia, Paquistão e Tailândia na Ásia; África do Sul, Egito, Nigéria, Tanzânia e Zimbábue na África.

240 Tabela elaborada a partir de dados obtidos em 16 de agosto de 2012 em http://www.wto.org/english/thewto_e/countries_e/brazil_e.htm#disputes. Para dados sempre atualizados consultar a mesma página para o andamento dos contenciosos. O Brasil também se encontra envolvido em 71 contenciosos como terceira parte, mas que não serão aqui explicitados.

241 "Término" refere-se à decisão final do Painel, mas alguns ainda se encontram período para pedidos de revisão. Consultar a página http://www.wto.org/english/thewto_e/countries_e/brazil_e.htm#disputes para histórico do contencioso e seu andamento atualizados. Dados 16/08/2012.

242 Estas reflexões contaram com a colaboração do Professor Corival Alves do Carmo do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Sergipe.

243 No contexto da reconstrução do pós-1945, ambas emergem a partir do Banco para a Reconstrução e Desenvolvimento (IBRD).

244 Disponível em http://www.imf.org/external/about/histcoop.htm. Acesso em 15/08/2012.

245 O sítio é www.g20.org e no mesmo podem ser encontradas todas as informações relevantes sobre o Grupo, membros, reuniões, documentos e grupos de trabalho, dentre outras.

246 Disponível em http://www.g20.utoronto.ca/2008/2008declaration1115.html. Acesso em 15/08/2012.

247 Disponível em http://www.g20.utoronto.ca/2009/2009communique0402.html. Acesso em 15/08/2012.

248 Disponível em http://www.g20.utoronto.ca/2010/to-communique.html. Acesso em 15/08/2012.

249 Disponível em http://www.g20.utoronto.ca/2010/g20seoul.html. Acesso em 15/08/2012.

250 Disponível em http://www.g20.utoronto.ca/2011/2011-cannes-declaration-111104-en.html. Acesso em 15/08/2012.

251 Disponível em http://www.g20mexico.org/images/stories/docs/g20/conclu/declaracionlideresg20.pdf. Acesso em 15/08/2012.